



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Políticas públicas para a redução de mortes no trânsito: uma comparação entre Portugal e Brasil

Camila Maria Barbosa Girão

Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais
Especialidade: Gestão da Segurança

Orientação Científica:

Orientador: Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes
ISCPSI

Coorientador: Professor Luís Filipe Jorge de Almeida Guerra
ISCPSI

Outubro
2020

Camila Maria Barbosa Girão

Políticas públicas para a redução de mortes no trânsito: uma comparação entre Portugal e Brasil

Dissertação especialmente elaborada para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, área de especialização em Gestão da Segurança, junto ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Orientador: Professor Doutor José Joaquim Antunes Fernandes

Coorientador: Professor Luís Filipe Jorge de Almeida Guerra

Outubro
2020

Dedico esta dissertação às minhas filhas, Julia e Rachel, para que o meu exemplo seja um incentivo em suas caminhadas educacionais, independentemente dos obstáculos e dificuldades que tenham que ultrapassar.

Agradecimentos

A oportunidade de fazer um mestrado em regime de dedicação exclusiva e fora do Brasil materializou-se com um sonho na minha vida profissional e acadêmica. Não foi fácil. Deixar sua casa, amigos, familiares e tudo o que é conhecido e confortável para desbravar um outro país é uma 'coisa' para corajosos. Mas acredito que as oportunidades só surgem para os audazes e, diante disso, agarrei-me a todo o apoio que tinha (que era enorme) e segui. Por isso, não poderia deixar de agradecer a todos os que participaram desse processo, ativa ou indiretamente.

Começo por aqueles que possibilitaram a aprovação da minha licença para capacitação. À Inspetora Adriane Toschi e ao Inspetor Alexandre Amorim, que não só foram meus chefes, mas especiais amigos que direcionaram todas as forças que dispunham para me ajudar a concretizar o meu objetivo. Ao Inspetor Ricardo de Oliveira Betat, que compreendeu que os benefícios dessa capacitação seriam usufruídos pela PRF em curto prazo, com uma profissional ainda mais motivada e qualificada para contribuir com a missão da instituição. A todos os colegas de trabalho que me incentivaram e manifestaram votos de sucesso, em especial ao meu querido amigo Jhon Moccelini.

Ao ISCPSI e todo o corpo de servidores da instituição, pelo trabalho dedicado e profissional. Gostaria de registrar um agradecimento especial a todos os professores da XI edição do Mestrado em Ciências Policiais e às senhoras Fátima Caires Nunes, da secretaria, e Teresa Fernandes Antunes, da biblioteca, pelo tratamento humanizado e amigo que sempre dispensaram a mim.

Louvo, com imensa gratidão, os professores Doutor José Joaquim Antunes Fernandes e Luís Filipe Jorge de Almeida Guerra. Dois professores no sentido mais completo e valioso da palavra, que apesar das exigentes funções profissionais que exercem, dispuseram de tempo e paciência para me orientar durante a elaboração dessa dissertação.

À minha grande amiga Milena Lima, que compartilhou comigo essa experiência, suas dores e alegrias.

À minha amada mãe, que deixou sua 'vida' e seus próprios projetos para me acompanhar nesse sonho ousado.

Ao meu ex-marido, Rafael Rios, que permitiu que minhas filhas me acompanhassem nessa jornada de conhecimento, sem as quais eu não teria conseguido continuar.

Ao meu namorado Pedro Neves e à sua família, por terem me proporcionado amor, acolhimento e a tranquilidade psicológica necessária para ultrapassar essa fase, que apesar de rica, é árdua.

“O problema de segurança no trânsito tem sido amplamente considerado devido à má conduta do usuário individual da estrada. Neste contexto, muitas das medidas escolhidas visam adaptar os seres humanos ao sistema de transporte rodoviário, em vez de adaptar o sistema de transporte rodoviário ao homem e suas condições. (...) O Governo considera que é com este ponto de partida que a sociedade de segurança no trânsito pode emergir a longo prazo, principalmente através da concepção de estradas, veículos e serviços de transporte de forma a que a tolerância humana à violência externa nos acidentes de trânsito não seja ultrapassada”.

(Trechos do Projeto de lei nº 1996/97: 137 A, apresentado pelo Governo ao Parlamento Sueco, quando da implementação da 'visão zero')

Resumo

A presente dissertação de mestrado teve por finalidade investigar se a segurança rodoviária, em especial o número de mortes oriundas de acidentes de trânsito, foi eleita como problema político em Portugal e no Brasil, no período entre 1990 e 2019. No início da década de 1990, ambos os países apresentavam altos índices de mortes em acidentes de trânsito, todavia, Portugal conseguiu reduzi-los paulatinamente durante os anos subsequentes, o que não ocorreu no Brasil. O objetivo era verificar se a abordagem política à questão da segurança rodoviária foi diversa nos dois países e se essa seria uma das justificativas para os resultados tão diversos. De modo a propiciar a realização do trabalho, foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica e documental, que delineada pelos preceitos da teoria dos fluxos múltiplos, de Kingdon, nos permitiu estabelecer um conjunto de variáveis comparáveis que subsidiaram a confirmação da hipótese dessa investigação. A segurança rodoviária foi vista como um problema político relevante em Portugal, que facilitada pelo apoio e financiamento da UE, conseguiu construir um ambiente favorável para a implementação de medidas de política que privilegiassem essa questão. No Brasil, do contrário, apesar dos avanços obtidos pelo país especialmente após a proclamação da Década de ação pela ONU, a questão da segurança rodoviária não foi considerada, nem de forma séria nem contínua, pelos decisores políticos no período compreendido entre 1990 e 2019, o que justifica a permanência dos elevados índices de acidentes, feridos e mortos em acidentes de trânsito ocorridos no país.

Palavras-chave: Políticas públicas; agendamento; fluxos múltiplos; mortes no trânsito; segurança rodoviária; sinistralidade rodoviária.

Abstract

The purpose of this master's thesis was to investigate whether road safety, especially the number of traffic accidents deaths, was elected as a political problem in Portugal and Brazil, between 1990 and 2019. In the early 1990s, both countries had high rates of traffic accidents deaths, however, Portugal managed to reduce them gradually over the years, which did not happen in Brazil. The objective was to verify if the political approach to the issue of road safety was different in the two countries and if this would be one of the justifications for the different results. To enable this work, extensive bibliographical and documentary research was carried out, which, outlined by Kingdon's theory of multiple flows, allowed us to establish a set of comparable variables that supported the confirmation of the hypothesis of this investigation. Road safety was seen as a relevant political problem in Portugal, which, facilitated by EU support and funding, managed to build a favorable environment for the implementation of policy measures that favored this issue. In Brazil, contrariwise, despite the progress made by the country, especially after the UN Decade of Action, the issue of road safety was not considered, either seriously or continuously, by political decision makers in the period between 1990 and 2019, which justifies the permanence of the high rates of accidents, injuries and deaths in traffic accidents that occurred in the country.

Keywords: Public policies; scheduling; multiple streams; traffic deaths; road safety; road accidents.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Modelo de análise	21
Figura 2 – Variação do PIB do Brasil - 1990 a 2018	34
Figura 3 – Endividamento externo x PIB (Brasil)	34
Figura 4 – Evolução da frota brasileira (1990 - 2019)	36
Figura 5 – Número de mortes em acidentes rodoviários no Brasil	38
Figura 6 – Índice de mortes em AT/100 mil habitantes - Brasil	38
Figura 7 – Número de feridos em acidentes rodoviários no Brasil	39
Figura 8 – Variação do PIB de Portugal - 1990 a 2019	63
Figura 9 – Endividamento externo x PIB (Portugal)	64
Figura 10 – Evolução da frota portuguesa (1990 - 2017)	66
Figura 11 – Acidentes com vítimas em Portugal Continental	67
Figura 12 – Número de mortes em acidentes rodoviários em Portugal	68
Figura 13 – Índice de mortes em AT/100 mil habitantes - Portugal	68
Figura 14 – Número de feridos em acidentes rodoviários em Portugal	69

Lista de abreviaturas e siglas

ABS	Anti-lock Breaking System
ACP	Automóvel Club de Portugal
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BCE	Banco Central Europeu
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEF	Caixa Econômica Federal
CETRA	Conselho Estadual de Trânsito
CID	Código Internacional das Doenças
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPJ	Cadastro Nacional de Proteção de Dados
CNT	Confederação Nacional de Transporte
CONTRA	Conselho Nacional de Trânsito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Centro Rodoviário Português
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DENATRA	Departamento Nacional de Trânsito
DETRA	Departamento Estadual de Trânsito
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPVAT	Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EP	Estradas de Portugal

EU	Europe Union
EUA	United States of America
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GNR	Guarda Nacional Republicana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Itinerário Complementar
IDH	Índice Desenvolvimento Humano
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRTAD	International Traffic Safety Data and Analysis Group
ITV	Inspeção Técnica Veicular
KM	Quilômetro
MAI	Ministério da Administração Interna
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
NHTSA	National Highway Traffic Safety Administration
ONG	Organização não governamental
ONSV	Observatório Nacional de Segurança Viária
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Panamericana da Saúde
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNATRANS	Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito

PNPR	Plano Nacional de Prevenção Rodoviária
PPP	Parceria público privada
PR	Presidente da República
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRN	Plano Rodoviário Nacional
PRP	Prevenção Rodoviária Portuguesa
PSP	Polícia de Segurança Pública
S.A	Sociedade Anônima
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SNT	Sistema Nacional de Trânsito
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Européia
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
WHO	World Health Organization (Organização Mundial de Saúde)

Sumário

	Introdução	15
1	DA FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	24
1.1	Políticas públicas : conceito e principais teorias	24
1.2	O modelo teórico adotado nessa investigação	31
2	BRASIL – ASPETOS GERAIS E ANÁLISE DA SEGURANÇA	
	RODOVIÁRIA	33
2.1	Modelo de organização política	33
2.2	Aspetos económicos gerais	33
2.3	Aspetos relativos aos sistemas de transporte e à segurança rodoviária	35
2.3.1	Características das vias terrestres brasileiras, frota automotiva e dos acidentes ocorridos no Brasil	35
2.3.2	Estatísticas de mortos e feridos no trânsito brasileiro	37
2.4	Análise dos aspetos sociais, económicos, políticos e ambientais do Brasil, relacionados à segurança rodoviária	39
2.4.1	Existência de entidades relacionadas à segurança rodoviária e a sua atuação	40
2.4.2	Financiamento por parte de organismos e instituições internacionais . .	41
2.4.3	Manifestação de Chefe ou órgão do governo em relação à segurança rodoviária	42
2.4.4	Existência de planos ou projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária	44
2.4.5	Estrutura institucional dos órgãos ligados à segurança rodoviária	49
2.4.6	Influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária	51
3	NORMAS RELACIONADAS COM A SEGURANÇA RODOVIÁRIA NO	
	BRASIL	53
3.1	Controlo de velocidade	54
3.2	Controlo do uso de álcool na condução de veículo automotor	56
3.3	O uso do cinto de segurança e dos sistemas de retenção para crianças	58
3.4	Dispositivos de segurança nos veículos	59
3.5	Segurança nas vias terrestres	60
4	PORTUGAL – ASPETOS GERAIS E ANÁLISE DA SEGURANÇA	
	RODOVIÁRIA	62
4.1	Modelo de organização política	62

4.2	Aspetos económicos gerais	63
4.3	Aspetos relativos aos sistemas de transporte e à segurança rodoviária	64
4.3.1	Características das vias terrestres, frota automotiva e dos acidentes ocorridos em Portugal	65
4.3.2	Estatísticas de acidentes com vítimas, de mortos e feridos em acidentes de trânsito	66
4.4	Análise dos aspetos sociais, económicos, políticos e ambientais de Portugal, relacionados à segurança rodoviária	69
4.4.1	Existência de entidades relacionadas à segurança rodoviária e a sua atuação	69
4.4.2	Financiamento por parte de organismos e instituições internacionais . .	71
4.4.3	Manifestação de Chefe ou órgão do governo em relação à segurança rodoviária	72
4.4.4	Existência de planos ou projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária	74
4.4.5	Estrutura institucional dos órgãos ligados à segurança rodoviária	79
4.4.6	Influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária	81
5	NORMAS RELACIONADAS COM A SEGURANÇA RODOVIÁRIA DE PORTUGAL	83
5.1	Controlo de velocidade	85
5.2	Controlo do uso de álcool na condução de veículo automotor	87
5.3	O uso do cinto de segurança dos dispositivos de retenção para crianças	89
5.4	Dispositivos de segurança nos veículos	90
5.5	Segurança das vias	92
6	COMPARAÇÃO DOS ASPETOS GERAIS E DE SEGURANÇA RODOVIÁRIA ENTRE BRASIL E PORTUGAL	94
6.1	Comparação entre os modelos de organização política e a estrutura administrativa dos órgãos ligados à segurança rodoviária	94
6.2	Comparação dos aspetos económicos gerais e o financiamento por parte de organismos e instituições internacionais	95
6.3	Comparação sobre a existência e atuação de entidades não governamentais que promovam a segurança rodoviária	97
6.4	Comparação sobre a manifestação de Chefe ou órgão de Governo em relação à segurança rodoviária	97
6.5	Comparação sobre a existência de estratégias nacionais de segurança rodoviária	98

6.6	Comparação sobre a influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária . . .	99
6.7	Resultado situacional do Brasil e de Portugal em relação à segurança rodoviária	100
6.7.1	Código da Estrada de Portugal <i>versus</i> Código de Trânsito Brasileiro . . .	100
6.7.2	Políticas de controlo de velocidade	100
6.7.3	Políticas relativas ao uso do cinto de segurança e dos sistemas de retenção por crianças	101
6.7.4	Políticas de controlo à condução sob influência do álcool e outras substâncias estupefacientes	102
6.7.5	Comparação das redes rodoviárias	103
6.7.6	Comparação dos requisitos de segurança dos veículos automotores . .	105
	CONCLUSÃO	106
	Referências	113

Introdução

A presente dissertação foi produzida no contexto de uma investigação para obtenção do grau de mestre em Ciências Policiais, no âmbito do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna – ISCPSI. Tem como foco o estudo do processo de formação e implementação das políticas públicas de segurança rodoviária em Portugal e no Brasil entre 1990 e 2019, realizando uma comparação entre as medidas implementadas e os resultados obtidos por essas duas nações, em concreto em relação ao indicador ‘mortes em acidentes de trânsito’.

O estudo de ações que favoreçam a segurança rodoviária não é um campo propriamente novo. William Haddon, já na década de 1970, publicou estudos epidemiológicos sobre as formas de minimizar a ocorrência de acidentes de trânsito e as consequências advindas desses eventos. Por meio da matriz por ele desenvolvida, a matriz Haddon, desenhou um quadro estratégico em que foram propostas diretrizes relacionadas ao homem (fator humano), ao veículo e à via (ambiente rodoviário), combinando-os com os momentos pré-acidente, ao momento do acidente propriamente dito e do pós-acidente (Haddon, 1980).

Algumas entidades internacionais também dedicam-se ao estudo de ações e boas práticas para incrementar a segurança rodoviária. Podemos citar a WHO, a UE, o IRTAD e o NHTSA como instituições que tem um desempenho notável em relação à disseminação de práticas e políticas voltadas para a segurança rodoviária.

Perceber que já são conhecidas muitas medidas capazes de promover maior segurança rodoviária nos faz questionar os motivos para que as ações não sejam implementadas de forma igualitária entre os variados países. E considerando que o número de vítimas só cresce, mais manifesta nos parece a ambiguidade.

Segundo o Global Status Report on Road Safety 2018 (WHO, 2018), o número de mortes decorrentes de acidentes de trânsito no mundo foi de cerca de 1,35 milhões de pessoas em 2016, tendo ascendido à 8.^a posição nas causas de morte não natural. Somente na China morreram mais de 250 mil pessoas em decorrência de acidentes de trânsito em 2016 (WHO, 2018). Nos Estados Unidos, 10.497 pessoas morreram em virtude da condução sob o efeito de álcool em 2016 (NHTSA, 2018). Utilizando-se a expressão ‘traffic war’, criada no Japão em 1960 (Ogushe, 2016), pode-se comparar o número de mortes oriundas de acidentes de trânsito ao número de mortes decorrentes de muitas guerras que assolaram a humanidade.

Mas para além das vidas perdidas em acidentes de trânsito, também são relevantes os prejuízos financeiros advindos desses eventos. De acordo com estimativas das Nações Unidas (UN, 2010), a sinistralidade rodoviária causa a nível mundial, prejuízos da ordem de 500 bilhões de dólares por ano. A perda da vida de pessoas, especialmente de jovens em idade económica ativa, em um contexto em que a população mundial está envelhecendo

em índices superiores à taxa de natalidade, representa mais uma justificativa para que se tenha atenção a essa questão.

Diante disso, percebe-se que os acidentes de trânsito são considerados uma ‘epidemia global’ (ASIRT, 2019). Um mal que afeta os países indistintamente, sejam desenvolvidos ou subdesenvolvidos, ricos ou pobres. Todavia, observa-se uma incongruência entre as diversas realidades, pois, de uma forma geral, as taxas de mortes oriundas de acidentes de trânsito são perceptivelmente dissemelhantes entre as nações. A título de exemplo, os acidentes de trânsito fazem vítimas e causam prejuízos relevantes quer em Portugal, quer no Brasil, mas a expressão quer do número e gravidade das vítimas, quer dos danos e prejuízos é bastante distinta nos dois casos. O índice de mortos em acidentes de trânsito calculado a cada 100 mil habitantes em 2016, de acordo com os dados da WHO foi, no primeiro caso de 7,4 e, no segundo caso, de 19,7 (WHO, 2018).

Entende-se, pois, que existe a possibilidade dos resultados diferenciados decorrerem de diferentes abordagens políticas à questão da segurança rodoviária. Quando as mortes no trânsito passam a ser consideradas um problema político, entram na agenda dos governos e tendem a materializar-se em políticas públicas orientadas para a resolução dessa questão.

No caso de Portugal, em 1996, os acidentes de trânsito causaram 2.100 mortos e em 2016, 445 mortos, ou seja, um decréscimo de 78,8% em duas décadas (PORDATA, n.d.-a). Já no caso do Brasil, não se verificou redução no número de mortes decorrentes dos acidentes de trânsito. Em 2004, foram registadas 35.105 mortes oriundas de acidentes de trânsito, em 2012, 44.812 e em 2015, 37.306 (Vias Seguras, n.d.-b).

Diante desses dados, considerou-se instigante investigar o processo político e social por detrás das diretrizes de segurança rodoviária em países com resultados distintos, elegendo-se como estudos de caso Portugal e o Brasil. O primeiro, apesar de um cenário negativo no passado, conseguiu melhorá-lo visivelmente. O segundo, apresentou avanços e retrocessos aos longos dos anos, suscitando questões sobre a constância das suas políticas de segurança rodoviária.

Problema, objetivos e hipótese da investigação

O processo de formação das políticas públicas é complexo e há muito é estudado por diversos cientistas. Independentemente da teoria que se adote, o fato é que para que uma política pública chegue ao ponto de ser implementada, muitos são os fatores que contribuem para isso, como o reconhecimento de que uma ação por parte do Estado é necessária, atores que influenciem na decisão e a existência de um ambiente propício para a sua execução (Duarte, 2015).

A perplexidade identificada pela dissemelhança notória entre os resultados de Portugal e do Brasil no âmbito da sinistralidade rodoviária nos obriga a questionar os fatores que explicam a diferença entre os dois casos em perspetiva. Está em causa

percecionar se os governos português e brasileiro implementaram ações de combate à sinistralidade ao longo dos quase trinta anos delimitados nesse estudo. Convém investigar se esses Estados, em algum momento dentro do período de 1990 a 2019, reconheceram e elegeram a segurança rodoviária como um problema político, transformando-a em objeto de agendamento político, e se emanaram medidas de política que objetivassem prover um trânsito mais seguro em seus territórios, nomeadamente em relação à redução do número de mortes oriundas dos acidentes de trânsito.

Com o intuito de descobrir se Portugal e o Brasil implementaram políticas de segurança rodoviária e se a ação governamental foi um contributo para a redução do número de mortes oriundas de acidentes de viação em seus territórios, de forma a explicar e justificar a diferença de resultados, seleciona-se como objetivo principal da investigação, a análise do processo de eleição do problema político e o seu agendamento, segundo a teoria do Kingdon (Kingdon, 2014). O agendamento é considerado um momento-chave marcado pela introdução ou exclusão de questões nas prioridades de um governo. Essa 'eleição de problemas políticos' está dependente da reunião de um conjunto alargado de condições prévias de diversa ordem que irão influenciar todas as decisões políticas (Lemieux, 2002; Ramesh & Howlett, 2003).

O conteúdo e a forma de implementação das políticas públicas de segurança rodoviária tanto em Portugal como no Brasil aparentemente sinaliza as diferenças relevantes para a construção de uma explicação sobre a discrepância nos resultados obtidos pelos dois países em relação ao número de mortes decorrentes de acidentes de trânsito nos últimos 30 anos. Em relação a Portugal, é plausível subentender que a segurança rodoviária foi eleita como 'problema político', com a implementação de medidas eficientes que consequentemente geraram a expressiva redução no número de mortes em acidentes de trânsito. No caso do Brasil, do contrário, considerando-se os índices de sinistralidade rodoviária do país, apresentam-se com alternativas a não-eleição da segurança rodoviária como um problema político ou, caso tenha sido, a insuficiência das medidas aplicadas.

Também é essencial para esse estudo perquirir quais as medidas de política implementadas nos dois países, visando identificar as suas contribuições para os resultados constatados. Para isso, apresentam-se os seguintes objetivos específicos: (1) investigar quais medidas de política foram implementadas por Portugal, tanto no âmbito normativo quanto no administrativo, de 1990 a 2019, com o objetivo de redução da sinistralidade rodoviária; (2) analisar a situação da sinistralidade rodoviária brasileira e as medidas de política relacionadas à segurança rodoviária executadas de 1990 a 2019; (3) comparar as medidas de política relativas à segurança rodoviária dos dois países e, por fim, (4) verificar se existem diferenças na percepção política da questão da sinistralidade rodoviária nos dois países e se essa é uma das causas para que os resultados relativos ao número de mortes oriundas dos acidentes de trânsito sejam diversos.

O estudo do processo de formação das políticas públicas e dos fatores intervenientes nesse processo é de extrema relevância, não só na esfera científica, mas também na social. Nos países ocidentais, maioritariamente adeptos da democracia, as políticas públicas refletem o grau de comprometimento dos decisores políticos com o bem estar social, que chancelados pelo sistema representativo elegem os ‘valores sociais’ (Zahariadis, 2016) considerados prioritários em um determinado momento político. Nesse sentido, o estudo proposto é plenamente viável e contribuirá para perceber se a segurança rodoviária foi eleita como ‘valor social’ nesses dois países entre 1990 e 2019.

Percurso metodológico e estrutura da investigação

Essa investigação nasceu do desígnio de tentar perceber as principais justificativas para que existam diferentes resultados em relação à segurança rodoviária no mundo, nomeadamente em relação aos índices de mortes oriundas de acidentes de trânsito, e quais as medidas aplicáveis nos mais variados contextos para que se alcance o fim de promover um trânsito seguro. Para tal, pela impossibilidade fática e técnica de se englobar um objeto de estudo dessa magnitude, foi reduzida a abrangência do estudo para apenas dois países, em forma de estudo comparativo. Os países eleitos foram Portugal e o Brasil, cujo ponto de intersecção não está unicamente relacionado às semelhanças linguísticas e culturais existentes entre eles, tampouco pelos laços históricos que os unem. O que esses países têm em comum e que merece ser considerado com atenção é que, em um dado momento histórico, seus territórios foram locais em que um elevado número de pessoas perderam suas vidas em decorrência de acidentes de trânsito. O ponto de partida é similar, mas diverso o ponto de chegada, pois entre 1990 e 2019, Portugal reduziu substancialmente o número de mortes oriundas de acidentes de trânsito, o que não aconteceu no Brasil.

O método comparativo revela-se um recurso útil nas ciências sociais, pois “é lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenómenos sociais” (Schneider & Schmitt, 1998, p.49). Utiliza-se aqui a comparação conforme concebido por Lijphart, como “método de descobrir o relacionamento empírico entre variáveis” (Lijphart, 1971, p. 683). Será utilizada como estratégia metodológica de pesquisa para verificar se, de acordo com a análise das variáveis elencadas, é possível confirmar que as diferentes abordagens políticas dadas ao tema ‘segurança rodoviária’ nos países estudados justifica os resultados obtidos por eles.

A escolha do método comparativo coaduna-se com a definição de ‘método em pesquisa científica’. Nas palavras de Marconi e Lakatos, “o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido,

detectando erros e auxiliando as decisões do cientista” (Marconi & Lakatos, 2003, p. 83) . No mesmo sentido, Quivy e Campenhoudt nos ensinam que o trabalho de investigação não é apenas uma soma de técnicas (Quivy & Campenhoudt, 2003). Compete ao investigador organizar um procedimento que permita a elucidação do real e esse procedimento precisa ser reinventado a cada trabalho para a consecução do seu objetivo.

O desenho escolhido tem semelhanças com o modelo proposto por Gourevitch, que realizou uma análise comparativista que buscava descobrir um fenómeno/modelo, por que e como ele se constituiu de um determinado modo, qual a diferença entre esse fenómeno/modelo e os demais (melhores ou piores) e como essas diferenças afetaram a realidade dos locais em que ocorreram (Gourevitch, 1978).

Mas para que um estudo seja minimamente lógico e verificável, é necessário haver conexão entre o método e o quadro teórico. Como Gonzalez bem afirmou, embora a precisão metodológica seja imprescindível para a construção de um bom trabalho, os limites de sua capacidade explicativa serão dados pela teoria utilizada na análise dos dados (Gonzalez, 2008).

Assim, a fim de que seja possível analisar o processo de formação das políticas públicas de segurança rodoviária em Portugal e no Brasil e com isso tornar viável a elaboração de uma conclusão que explique os resultados diversos dos dois países em relação aos acidentes de trânsito e às mortes deles decorrentes, elegemos a ‘teoria dos fluxos múltiplos’, de Kingdon, como background dessa investigação. Tendo em vista que o escopo principal é verificar se houve agendamento dessa questão em Portugal e no Brasil e clarificar o processo político por detrás da sua formulação, é preciso considerar algumas variáveis que interferem nessa decisão, pois segundo Kingdon, para a eleição de um problema como prioritário no processo político deve existir uma confluência de fatores relacionados a essa ‘questão’. Sucintamente, é preciso que exista a percepção de que a questão é um problema político, passível de solução. Deve haver ainda atores com interesse nessa causa, um ambiente político e administrativo favorável para a execução das medidas cogitadas, além possibilidade fática para a realização das mesmas, com ausência de constrangimentos que a impeçam ou a inviabilizem (Kingdon, 2014).

Nesse sentido, foram delimitadas as dimensões de análise considerando aspetos sociais, económicos, políticos e ambientais relacionados aos dois países, a partir dos quais restará possibilitada a resposta da pergunta de partida dessa investigação.

Na dimensão social, com o objetivo de se verificar se a sinistralidade rodoviária é reconhecida como um problema social, elegemos o indicador ‘a existência de associações de vítimas, ONG e entidades extra-estatais que promovam a segurança rodoviária e a sua atuação’. Esse indicador se justifica na medida em que a existência e a avaliação sobre o grau de atuação de entidades extra-estatais envolvidas no tema segurança rodoviária podem ajudar a compor um quadro dos ‘grupos de interesse’ na questão supracitada.

Na dimensão económica, com o objetivo de analisar a viabilidade económica para a

implementação de políticas públicas de segurança rodoviária, elegemos como indicadores: a) 'PIB'; b) 'renda per capita'; c) 'nível de endividamento'; d) 'IDH e taxa de escolaridade' e e) "financiamento por parte de organismos e instituições internacionais". A análise, ainda que sucinta, dos indicadores económicos descritos nos itens de 'a' a 'd' permitirá delinear se a realidade económica do país funcionou como constrangimento ou facilitador à execução de políticas que privilegiassem a segurança rodoviária dentro do período estudado. Em relação ao indicador 'financiamento por parte de organismos e instituições internacionais', a sua análise permitirá perceber se foram disponibilizados recursos financeiros extra que facilitaram a execução de ações tendentes a promover segurança rodoviária, e com isso, compensar uma possível situação financeira desfavorável e facilitar a execução de ações em algum dos países estudados.

Na dimensão política, com o objetivo de se verificar se a sinistralidade rodoviária foi reconhecida como um problema político, elegeu-se os seguintes indicadores: a) 'manifestação de Chefe ou Órgão do Governo em relação à segurança rodoviária'; b) 'existência de planos ou projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária' e c) 'estrutura institucional dos órgãos ligados à segurança rodoviária'. Ainda em relação à dimensão política, considerando que a forma de organização política dos países, nomeadamente em relação à forma e ao sistema de governo adotados, pode interferir na capacidade e autonomia dos entes estatais na aplicação das medidas de política relacionadas à segurança rodoviária, escolheu-se também como indicador o 'modelo de organização política'. A análise do indicador 'manifestação de Chefe ou Órgão do Governo em relação à segurança rodoviária' permitirá verificar se houve envolvimento de alguns dos atores mais importantes na visão de Kingdon para o agendamento de um problema na esfera política. Para a teoria dos fluxos múltiplos, o presidente, primeiro-ministro e demais órgãos do alto escalão do governo atuam como grandes influenciadores para a formação da agenda (Kingdon, 2014, p. 21). O indicador 'existência de planos ou projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária' também servirá para testemunhar a intenção governamental na melhoria da segurança rodoviária nos países estudados, além de demonstrar o grau de organização e comprometimento dos decisores políticos com a causa. O indicador 'estrutura institucional dos órgãos ligados à segurança rodoviária' terá dupla finalidade, pois, além de permitir a visualização da forma de organização dos órgãos relacionados à segurança rodoviária, suas respectivas atribuições e possíveis dificuldades estruturais para que se alcance bons resultados em relação à sua missão, proporcionará também uma noção do grau de autonomia desses órgãos em relação ao governo. O indicador 'modelo de organização política', além de permitir uma visualização dos constrangimentos ou facilidades inerentes a cada uma das formas e sistemas de governo definidos nos países em estudo, permitirá perceber a diversidade dos pontos de veto aos quais às questões relativas à segurança rodoviária podem ser submetidas.

Por fim, na dimensão ambiental, elegeu-se o indicador ‘influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária’. Esclareça-se, ab initio, que pela impossibilidade técnica de nesse trabalho serem abordadas todas as práticas e regulamentações sugeridas por instituições internacionais que têm atuação pró-ativa na questão da segurança e sinistralidade rodoviárias em âmbito mundial, serão estabelecidas duas limitações a esse indicador: a primeira, refere-se aos organismos e entidades consideradas como parâmetro, e a segunda, refere-se aos ‘tópicos’ ou ‘assuntos’ que serão considerados para fins de avaliação desse indicador. Em relação às entidades/órgãos internacionais, elegeu-se a WHO/UN, a UE e o Mercosul como organismos de referência, sendo a primeira em virtude do seu protagonismo mundial como instituição que preza pela saúde humana em todas as suas perspectivas, inclusivamente em relação à segurança rodoviária (WHO, n.d.) , e as demais por serem os blocos económicos/entidades internacionais aos quais os países eleitos nesse estudo fazem parte e a partir dos quais podem (ou não) sofrer influência. Em relação aos ‘tópicos’ ou ‘assuntos’ que serão considerados como balizadores das boas práticas e normalizações relativas à segurança rodoviária, baseados nos amplos estudos, relatórios e pesquisas relativos ao tema nos últimos cinquenta anos, elegeu-se o uso do cinto de segurança e sistemas de retenção, o consumo de álcool e substâncias estupefacientes na direção de veículo automotor, o controlo de velocidade e a segurança dos veículos e das vias (Haddon, 1980; Ogushe, 2016; Peden et al., 2004; WHO, 2002; WHO, 2009).

De forma ilustrativa, apresentamos o seguinte modelo de análise (Figura 1):

Figura 1 – Modelo de análise

Eixos de Análise	Variáveis Independentes
Social	⇒ Existência de associações de vítimas, ONG(s) e entidades extra-estatais que promovam a segurança rodoviária e a sua atuação
Económico	⇒ PIB ⇒ Renda per capita ⇒ Nível de endividamento ⇒ IDH e taxa de escolaridade ⇒ Financiamento por parte de organismos e instituições internacionais
Político	⇒ Manifestação de Chefe ou Órgão do Governo em relação à segurança rodoviária ⇒ Existência de planos ou projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária ⇒ Estrutura institucional dos órgãos ligados à segurança rodoviária ⇒ Modelo de organização política
Ambiental	⇒ Influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária

É importante salientar que a construção do cenário comparativo utilizando-se das dimensões de análise acima referidas devem, preferencialmente e na medida do possível, seguir o critério cronológico, para que possa ser percebido se houve continuidade/alteração das variáveis ao longo do tempo e o seu impacto no processo de formação e implementação das políticas públicas de segurança rodoviária em cada um dos países.

No sentido epistemológico, o presente estudo constituir-se-á seguindo a lógica indutiva (Mill, 1999), tendo em vista que a partir da análise qualitativa das variáveis escolhidas será possível concluir se houve ou não agendamento da segurança rodoviária em Portugal e no Brasil e se essa condição justifica os resultados em relação à sinistralidade rodoviária dos dois países. Na visão de Coutinho, os estudos qualitativos são mais adequados aos estudos relacionados às ciências sociais, pois permitem a observação do objeto de estudo extrapolando a limitação dos dados exatos e estatísticos (Coutinho, 2016).

Como técnicas de pesquisa e instrumentos de recolha de dados, utilizar-se-á de ampla pesquisa bibliográfica, documental e da legislação correlata. Serão buscadas informações e dados nas fontes mais fidedignas, tais como o próprio governo dos países estudados, suas normas, regulamentos e publicações oficiais, institutos oficiais de pesquisa e estatística, a exemplo do INE e Eurostat (relativos a Portugal) e IPEA e IBGE (relativo ao Brasil), e organismos internacionais de âmbito mundial, como a WHO e o The World Bank, e regional, tais como a UE e o Mercosul.

Para sistematizar o conhecimento que se procurará produzir nessa investigação, a dissertação foi estruturada em seis capítulos, para além da introdução e conclusão.

O primeiro capítulo exporá o enquadramento teórico que fundamenta a investigação, onde será feita uma sintética revisão das principais teorias do campo das políticas públicas. Essa análise permitirá perscrutar o processo de formação e desenvolvimento das políticas públicas sob os mais variados modelos teóricos, de forma que também restará justificada a eleição da ‘teoria dos fluxos múltiplos’, de Kingdon, como base teórica do presente estudo.

O segundo capítulo inaugurará a segunda parte do estudo, na qual analisar-se-ão as políticas de redução da sinistralidade rodoviária numa perspetiva comparada. Neste capítulo serão apresentados os aspetos sociais, económicos, políticos e ambientais relativos ao Brasil, conforme o modelo de análise proposto.

O terceiro capítulo conterá um descritivo das principais normas implementadas entre 1990 e 2019 com o fim de privilegiar a segurança rodoviária, no que se refere ao uso de cintos de segurança, sistemas de retenção para crianças, ao uso do álcool e outras substâncias estupefacientes na direção de veículo automotor, às condições de segurança nos veículos e nas vias e às medidas relacionadas ao controlo de velocidade.

O quarto e o quinto capítulos permitirão, respetivamente, a análise das mesmas variáveis referidas nos dois capítulos anteriores, mas desta feita em relação a Portugal.

Colhidas as informações acerca dos países estudados, seguir-se-á para a fase de

comparação entre as realidades. Realizaremos essa análise combinando umas variáveis com as outras, de forma a construir uma resposta à pergunta de investigação, qual seja, se houve agendamento da segurança rodoviária em Portugal e no Brasil e quais os aspetos que contribuíram ou dificultaram esse processo nos respetivos países. Assim, no sexto capítulo será realizada uma reflexão de cariz comparativo acerca dos aspetos sociais, económicos, políticos e ambientais relacionados ao Brasil e Portugal, à luz da teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon, bem como uma comparação entre as normas e ações desenvolvidas pelos dois países entre o período de 1990 e 2019.

1 DA FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado como se conheceu na era moderna foi fruto da construção teórica contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau, que nos séculos XVI e XVII conceberam a formação de um ‘contrato social’ para a formação do Estado, uma instituição ficcional imbuída da missão de garantir a segurança, a propriedade privada, evitar as guerras e os conflitos pelo poder (Bobbio & Bovero, 1994). A partir do século XIX, alteraram-se as concepções sobre o Estado e suas funções com o nascimento do ‘welfare state’, um modelo em que o papel do Estado é ampliado e a ele é designada a função de viabilizar políticas públicas que privilegiassem a promoção de saúde, segurança e educação para a população (Arretche, 1995).

Especificamente em relação às políticas de segurança, a atuação do Estado também foi se modificando conforme seu conceito-base evoluiu. Se no início do século XIX o conceito de ‘segurança’ referia-se apenas à segurança pessoal e patrimonial, com as transformações económicas e sociais que ocorreram nos anos subsequentes esse termo passou a estar vinculado à manutenção da vida, da liberdade, da saúde, alcançando até o sentido de segurança jurídica e de preservação das normas e ajustes conforme previamente estipulados (Sarlet, 2010).

O desenvolvimento da indústria automobilística e as transformações sociais dela resultantes também contribuíram para a construção de uma nova vertente do termo segurança. A segurança rodoviária passou a alcançar o sentido de faculdade de ‘ir e vir’ preservada de perigos (Johansson, 2009). Como não compete ao indivíduo, exclusivamente por si e sem a atuação estatal, o estabelecimento desse ‘ambiente’ garantidor de segurança rodoviária em sua completude, resta ao Estado, por meio de políticas públicas de segurança rodoviária, preencher essa lacuna.

Contudo, a realidade não é linear e as escolhas públicas são feitas levando-se em consideração muitos fatores e interesses. Existem muitos assuntos que exigem a atuação estatal, o que sugere a necessidade de uma seleção do que será objeto de investimento por parte do Estado (Subirats, 2006). Esse processo de ascensão de uma questão social à problema político acontece na fase inicial do processo de formação das políticas públicas, conhecida como a fase do agendamento (Kingdon, 2014). E é nesse ponto que se centra essa investigação.

1.1 Políticas públicas : conceito e principais teorias

O estudo técnico-científico do processo de formação das políticas públicas, suas causas e consequências, ganhou notoriedade a partir da década de 1950, com os estudos elaborados por Lasswell (1951), Simon (1955), Lindblom (1959) e Easton (1957). O próprio conceito de políticas públicas foi construído com a evolução da disciplina e o aparecimento

de novos teóricos.

Guy Peters (2018, p. 4) definiu políticas públicas como “a soma das atividades do governo, realizadas diretamente ou através de agentes, que influenciam na vida dos cidadãos”. No mesmo sentido, Kraft & Furlong (2018, p. 37) definem política pública como “o que os oficiais públicos de dentro do governo, como extensão dos cidadãos que representam, escolhem fazer ou não fazer sobre os problemas públicos”. Dye (2013) também enfatiza que as políticas públicas podem ser caracterizadas por ações ou inações, aquilo que um governo decide fazer ou não fazer, ambas representando opções em face das questões sociais que os governantes decidem responder. Portanto, a escolha pela inação também é um artifício para a resolução de conflitos, cujo resultado é obtido pela autorregulação social. Hecló (1982, p. 85) salienta que as políticas públicas dizem respeito à organização de ações intencionais em uma sociedade por autoridade do Estado, que se preocupa com as escolhas que influenciam na forma como os indivíduos fazem suas próprias escolhas. Jenkins (1997) defende que as decisões políticas vinculam as ações estatais aos recursos disponíveis para implementá-las.

Assim, as políticas públicas representam a expressão da atividade do Estado como estratégia de provimento das necessidades sociais. Podem ser materializadas através de metas e planos de governo das mais variadas esferas político-administrativas (Caldas, 2008) e opõem-se ao que é provido aos cidadãos através do mercado de domínio privado (Duarte, 2015).

Por meio da apresentação das contribuições dos autores supracitados percebemos um conjunto de características relativas às políticas públicas. Como forma de resumi-las, apresentar-se-á a definição de política pública de Theodoulou e Cahn, que aglutinaram as ideias dos principais autores da matéria e de forma sintética, enumeraram-nas: a) pode ser manifestada pela ação e pela inação, sendo esta tão importante quanto a primeira; b) é construída com a participação de atores formais (políticos) e informais (por exemplo, os grupos de interesses); c) é uma ação intencional; d) possui objetivos e finalidades bem definidas; e) não se manifesta apenas através de legislação, podendo ser executada por meio de programas, planos de ação etc e f) seu processo de formação pode ser demorado e sofrer avanços e retrocessos ou ser rápido e repentino (Theodoulou & Cahn, 1995).

Muitas foram as teorias desenvolvidas com o objetivo de explicar o processo de formação das políticas públicas. Para Lasswell (1951) e sua teoria do ciclo político, o processo de formação das políticas públicas inicia-se com a coleta das informações, para que depois estas sejam processadas e disseminadas para quem tem o poder de decisão. Na fase seguinte, os decisores políticos estabelecem um conjunto de medidas relativas ao resultado/objetivo pretendido, que são aplicadas através de ações do próprio Estado, até que se encerre a sua validade e percam a sua executoriedade. Por fim, é salutar que todo o processo seja avaliado, de modo a verificar se os objetivos que motivaram a política pública foram alcançados e se a execução foi realizada de acordo com o prescrito pelos decisores

políticos (Lasswell, 1951).

Esse modelo foi um dos mais utilizados no estudo das políticas públicas, a partir do qual muitas outras variações o sucederam. Garry Brewer acrescentou ao modelo de Lasswell o conceito de que a produção de políticas é um ciclo contínuo (Baptista & Rezende, 2015; DeLeon, 1997; Howlett, McConnell, & Perl, 2013). No mesmo sentido, Charles Jones, em 1970, James Anderson, em 1975, e May e Wildavsky, em 1978, dentre outros, desenvolveram suas próprias teorias com variações sobre o processo sequencial de formação das políticas públicas (DeLeon, 1997; Duarte, 2015; Howlett et al., 2013).

Dentre as teorias que defendem ‘um processo sequencial’ na formação das políticas públicas, pode-se perceber o reconhecimento de pelo menos cinco fases no processo político relativas à ação governamental na satisfação do interesse social: identificação do problema, agendamento, formulação, implementação e avaliação (Duarte, 2015).

A identificação do problema é a fase em que são reconhecidos os problemas de uma sociedade, exteriorizados através de demandas individuais e/ou de grupos e que exigem uma ação governamental (Dye, 2013, p.16). Ocorre quando a sociedade, através dos seus atores sociais, apresenta uma demanda ao governo, que passa a ser estimulado a agir para garantir a manutenção da paz social. Um problema pode emergir na sociedade e ganhar visibilidade de várias maneiras, seja em decorrência de ações praticadas por determinado setor da sociedade, na defesa de seus interesses, ou mesmo por eventos repentinos e incomuns (Birkland, 2010).

O agendamento é uma das fases mais importantes da formação de uma política pública, pois é a partir dela que um problema é eleito como importante e merece consideração dentro do processo político (Kingdon, 2014; Subirats, 2006). A agenda representa “um conjunto geral de controvérsias políticas que serão vistas dentro do leque de preocupações legítimas que merecem a atenção da política” (Cobb & Elder, 1971, p. 905) e a sua importância pode ser deduzida a partir da percepção da variedade de questões a que uma sociedade pode estar suscetível e da impossibilidade de resolvê-las simultaneamente (Subirats, 2006). Além disso, deve-se ainda considerar a existência de interesses conflitantes dos atores que compõem a sociedade, o que torna o jogo de eleição dos problemas políticos mais complexo. Esse quadro de inegável multiplicidade de fatores intervenientes faz com que o estudo da agenda política e da lista de prioridades eleitas pelos decisores políticos permita compreender melhor os valores de uma sociedade em um determinado momento histórico (Zahariadis, 2016).

A fase da formulação de medidas “refere-se a como as opiniões políticas são formuladas dentro do governo” (Ramesh & Howlett, 2003, p.13). Nessa etapa, são apresentadas propostas políticas tendentes a resolver o problema eleito, ocasião em que são consideradas em contraposição aos objetivos estabelecidos, aos custos relacionados e aos seus efeitos, para, ao fim, possibilitar a seleção dos instrumentos de política mais adequados (Cairney, 2012). É na fase de formulação das políticas públicas em que fica

mais evidente a participação dos grupos de interesse, empreendedores políticos, think tanks, dentre outros, no direcionamento do rumo das ações governamentais (Birkland, 2010; Dye, 2013; Kingdon, 2014).

Na fase da implementação são executadas as medidas de política eleitas para a concretização da solução desenhada pelos decisores políticos em relação ao problema agendado. Como regra, essas medidas de política devem refletir o conjunto de objetivos e metas a serem atingidos e prever coerentemente a alocação dos recursos necessários para a concretização da mesma (Duarte, 2015).

A última fase da formação das políticas públicas é a que culmina com a avaliação acerca do que foi proposto e executado. É ela que permite analisar até que ponto a ação governamental está na direção correta, se foi bem-sucedida e alcançou o efeito desejado (Cairney, 2012, p. 33). Essa avaliação pode ocorrer por parte das próprias agências governamentais, consultores externos, pelos médias ou pelo público em geral (Dye, 2013) e embora possa acontecer somente no final do processo, cada vez mais é utilizada como um instrumento para a tomada de decisão em vários momentos do processo de construção de uma política pública (Baptista & Rezende, 2015).

Outros modelos de análise desvincularam-se da corrente do processo em ciclo ou de forma sequencial. Os modelos baseados na racionalidade para a tomada de decisão assumem que os atores envolvidos devem maximizar a utilidade de suas escolhas (Cairney, 2012), em uma ponderação entre os custos e os benefícios (Dye, 2013), que, em tese, vão levar à escolha da alternativa mais eficiente possível para o alcance dos objetivos propostos (Ramesh & Howlett, 2003). Esse modelo teórico foi amplamente utilizado pela Ciência Política, em especial a 'teoria do racionalismo limitado' proposta por Simon. Para Simon (1959) é impossível ao ser humano ter conhecimentos completos e ilimitados acerca de uma determinada questão, por isso é impraticável realizar uma análise sobre todas as alternativas e consequências possíveis, para só ao fim tomar a decisão mais conveniente. Nesse sentido, Simon defende que as alternativas a serem consideradas durante o processo de decisão devem conduzir ao alcance dos objetivos e metas das organizações, de forma que a alternativa escolhida maximize os valores desta, estabelecendo uma relação entre os meios e os fins pretendidos (Hill, 2005; Simon, 1959).

Com outra perspectiva, a teoria do incrementalismo surgiu como uma explícita crítica ao modelo da escolha racional. Lindblom salientava a limitação cognitiva humana de resolver problemas, considerando a dificuldade de separar os valores dos fatos (Cairney, 2012). A teoria incrementalista de Lindblom defendia que diante da impossibilidade de realizar um cruzamento suficientemente completo entre as alternativas disponíveis para a solução de um problema social e as consequências delas decorrentes, o decisor político busca no passado uma forma de prever as consequências das escolhas semelhantes no futuro, como forma de tentar diminuir a incerteza presente nesse tipo de decisão. Lindblom (1959, p. 81) descreveu esse método como uma "sucessiva comparação limitada". Para Lindblom (1959),

na maioria das vezes as políticas públicas vão se completando etapa a etapa, de forma gradativa e complementar, de modo que cada etapa satisfaz parcialmente um objetivo geral da sociedade. Inclusive, o autor salienta que os objetivos sociais mudam com o passar do tempo, o que permite à decisão uma precisão mais adequada a cada momento político.

A teoria do equilíbrio pontuado nasceu como uma evolução natural das teorias da escolha racional e o incrementalismo. Para a teoria do equilíbrio pontuado, os sistemas políticos são tanto estáveis quanto dinâmicos (Cairney, 2012). Os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente ocorrem crises que provocam mudanças em larga escala (True, Jones, & Baumgartner, 2007). Baseado nessa constatação é que essa teoria explica o processo de decisão relacionado às políticas públicas como consequência dessas duas situações (True et al., 2007). O modelo do equilíbrio pontuado defende que maioritariamente a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, que eventualmente são interrompidos por períodos de instabilidade, que geram alterações substanciais nas políticas anteriores (Souza, 2006). Assim, “compreender o processo político implica analisar as condições de estabilidade e simultaneamente as condições de mudança” (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 24).

A ‘advocacy coalition framework’ foi uma teoria desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith em fins da década de 1980 e se propunha a explicar a formulação de políticas públicas como um processo político dirigido por “atores promovendo suas crenças” (Cairney, 2012, p. 200). Para essa teoria, o jogo político pode ser resumido à manifestação de interesses de determinados atores, que se esforçam para integrá-los ao processo político, em contraposição a outros atores, que têm outras crenças e interesses e também tentam agregá-las ao processo político. É a partir desse conflito de interesses e ideias que surgem as novas políticas (Sabatier & Weible, 2007).

Conforme a teoria de Jenkins-Smith & Sabatier (1994), no processo de formação das políticas públicas existem quatro conceitos muito importantes: o sistema de crenças, os subsistemas políticos, as coligações de causas e os mediadores políticos. O sistema de crenças é o conjunto das ideias e valores dominantes de uma comunidade política, que influenciam na forma de perceber os problemas políticos, seus pressupostos causais, as possíveis soluções disponíveis e os recursos mobilizados para tal (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994). O subsistema político é composto pelos atores de dentro e fora do governo, que se interessam ativamente por uma determinada área e têm uma forte atuação para que políticas relacionadas a essa área sejam implementadas (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994). As coligações de causas ocorrem quando atores que partilham do mesmo entendimento sobre um tema se unem para colocá-lo na pauta política, objetivando a formulação de políticas públicas que reflitam a defesa de seus interesses. As crenças e ideias, nesse caso, funcionam como ‘a cola’ que unem os atores e fortalecem as coligações (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 183). Os mediadores políticos são os atores presentes nos subsistemas

políticos que articulam os interesses entre as diferentes coligações, com o objetivo de apresentar propostas viáveis e influenciar os decisores políticos favoravelmente às suas posições (Araújo & Rodrigues, 2017).

Ainda para a teoria de Jenkins-Smith e Sabatier (Cairney, 2012), as mudanças nas políticas ocorrem segundo dois fatores: o primeiro pode ser resumido pela expressão ‘policy learning’, que explica que as coligações adaptam-se ao ambiente político em constante mudança e aprendem por conta própria, selecionando as informações que consideram mais relevantes e aderindo somente àquelas que não prejudicam a cooperação entre os elementos da coligação. O segundo fator relaciona-se aos “choques externos”, tais como as alternâncias de poder, que podem trazer aos cenários diferentes ideias e alterar a composição das coligações anteriores (Cairney, 2012, p. 201) .

Cohen, March e Olsen desenvolveram a teoria do ‘garbage can’, onde comparam as organizações a anarquias organizadas. Para esses autores, as organizações são sistemas complexos, em que é difícil imputar à decisão um conjunto de preferências que satisfaça os requisitos de consistência padrão para uma teoria de escolha. Assim, a escolha é feita com base em “ideias soltas”, em procedimentos simples de “tentativa e erro” (Cohen, March, & Olsen, 1972, p. 1). Para Cohen, March e Olsen, “pode-se ver uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são descartados pelos participantes” (Cohen et al., 1972, p. 2).

Para modelo do caixote de lixo, a decisão é o resultado de vários fluxos existentes em uma organização. Para a construção da teoria, os fluxos considerados foram os problemas, as soluções, os participantes e as oportunidades de escolha. Os problemas são “as preocupações das pessoas dentro e fora das organizações” (Cohen et al., 1972, p. 3). A solução pode ser definido como “o produto de alguém” (Cohen et al., 1972, p.3), muitas vezes já existente antes de se descobrir através dele uma necessidade ou utilidade. Os participantes são as pessoas envolvidas no processo de decisão e as oportunidades de escolha traduzem os momentos em que é necessário tomar uma decisão ou fazer algo, em que é aberta a possibilidade de introduzir algo novo ou consolidar uma posição anteriormente definida.

Para Cohen, March e Olsen, os fluxos são relativamente independentes e sofrem influências exógenas de todo o sistema (Cohen et al., 1972). Assim, diante da existência de vários problemas e poucas soluções, bem como da dinâmica do processo e da limitação da compreensão dos decisores políticos, não seria possível realizar uma análise aprofundada sobre toda a situação, motivo pelo qual escolher-se-ia dentre as soluções que estão disponíveis até o momento no ‘caixote de lixo’. Em síntese, “as soluções procuram por problemas” (Souza, 2006, p.9).

O modelo desenvolvido por John Kingdon, conhecido como ‘multiple streams framework’ tem características exploradas tanto na modelo das etapas como na teoria do garbage can (de Matos Pinto, 2008). Aborda principalmente a fase do agendamento das

políticas públicas e o processo de decisão relacionado à ação governamental, visando explicar como alguns problemas captam a atenção dos decisores políticos em detrimento de outros e como é realizada a escolha da solução para o problema dentre as alternativas disponíveis (Kingdon, 2014).

Para Kingdon, a resposta para essas perguntas fundamenta-se na existência de três fluxos decisórios e independentes (dos problemas, das políticas e da política), que se combinados em um mesmo momento criam a “janela de oportunidade”, que viabiliza que novas escolhas políticas sejam realizadas (Kingdon, 2014, p. 165).

O fluxo dos problemas relaciona-se com o reconhecimento social e político de que uma questão é importante o suficiente para que se torne um ‘problema’, ou seja, que o Estado assuma que é possível e necessário fazer algo a respeito (Capella, 2018; Kingdon, 2014). Kingdon (2014) explica que diante da infinidade de questões da vida social e da impossibilidade de atuação em todas elas, os decisores políticos as avaliam e interpretam, para assim escolher quais dessas questões merecem a atenção estatal e a possibilidade de resolução. Essa interpretação pode ser facilitada por meio da análise de indicadores, pela ocorrência de eventos ou crises ou mesmo pelo feedback de outra ação política já executada (Kingdon, 2014).

O fluxo das políticas relaciona-se com as alternativas e possíveis soluções a determinadas questões sociais, as quais não estão atreladas ao reconhecimento prévio da existência de um ‘problema’ para que possam ser desenvolvidas. Para Kingdon (2014), e aqui fica demonstrada a influência da teoria garbage can na sua análise, as soluções não são criadas necessariamente de forma vinculada aos problemas, mas pelo contrário, depois de criadas as soluções é que muitas vezes se procura um problema ao qual se possa vincular.

No fluxo das políticas, as soluções e alternativas são geradas pelas comunidades políticas, composta por pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos, grupos de interesse, dentre outros, como fruto de ideias oriundas do que Kingdon chamou de “policy primeval soup”, um recorrente processo de avaliação e amadurecimento de concepções e propostas. É a partir da combinação e confrontação das ideias decorrentes dessa ‘sopa primitiva’, analisadas sob a ótica da viabilidade técnica e financeira e pela aceitação da sociedade e da comunidade de especialistas, que emergem um reduzido conjunto de opções com maiores possibilidades de consideração por parte dos decisores políticos e que podem oportunizar a formulação de uma nova política pública (Capella, 2018; Kingdon, 2014).

O fluxo da política refere-se ao contexto ambiental de onde as políticas são geradas e envolve variáveis tais como o ‘humor nacional’, as ‘forças políticas organizadas’ e as ‘mudanças governamentais’ (Kingdon, 2014). O humor nacional pode ser entendido como opinião pública, ou seja, como pensa a sociedade sobre determinado assunto, suas ideias comuns. O humor nacional é importante por que é através dele que os políticos percebem

se existe um ambiente favorável ou não a determinadas mudanças e medidas (Capella, 2018). As forças políticas organizadas no contexto de Kingdon são representadas pelos partidos políticos e pelos grupos de interesse. Por meio da relação de concordância ou discordância entre esses atores, que defendem interesses diversos e por vezes conflitantes, é possível inferir se o ambiente é propício ou não para a formação de uma nova política pública (Araújo & Rodrigues, 2017). As ‘mudanças governamentais’ representam as efetivas mudanças no ciclo da política, que pelas próprias características dos regimes democráticos tem como consequência as alternâncias de poder. Assim, esse tópico engloba as mudanças de governo, as reconfigurações na estrutura da administração, as alterações na hierarquia e/ou chefia dos órgãos da administração, as renovações na composição do poder legislativo etc. Por óbvio, essas alterações de poder trazem para o cenário político novas concepções e ideias acerca do que deve ou não ser feito pelo governo, o que pode potencializar a entrada de novos itens na agenda política ou, do contrário, alterar a compreensão sobre a permanência de outras, conforme a orientação ideológico-partidária dominante de quem tem poder de decisão (Capella, 2018; Duarte, 2015). Inclusive, para Kingdon, os altos cargos do primeiro escalão e a cúpula do Governo têm grande influência na definição das questões que formam a agenda (Kingdon, 2014).

Kingdon ainda refere uma categoria que tem um papel muito importante na formulação de políticas públicas: os empreendedores políticos. Os empreendedores políticos têm um papel fundamental na mediação e negociação dos processos de agendamento (Araújo & Rodrigues, 2017), pois “investem seus recursos – tempo, energia, reputação, e algumas vezes dinheiro – na esperança de um retorno futuro” (Kingdon, 2014, p. 122). Eles podem trabalhar para transformar uma questão em problema político, vincular um problema a possíveis alternativas/soluções, alavancar ou barrar uma ideia ou política. Tudo isso conforme seus interesses e com expectativa de um benefício futuro. Os empreendedores políticos não fazem parte de um grupo específico de atores, podendo fazer parte do governo ou atuar fora dele (Kingdon, 2014), tais como os políticos, acadêmicos e pesquisadores, empresários ou representantes de algumas classes econômicas ou a comunicação social.

1.2 O modelo teórico adotado nessa investigação

Nas últimas décadas foram desenvolvidos muitos modelos teóricos que se propuseram a explicar o processo de formação das políticas públicas. Aqui foram apresentados alguns dos que se relacionam especificamente com o processo de agendamento e de decisão por parte dos órgãos governamentais, escolha justificada pelo tema dessa investigação.

Podemos perceber uma relativa ‘evolução’ dessas teorias, o que se constata através dos variados modelos teóricos concebidos a partir de outros anteriormente formulados,

em uma tentativa de supressão de eventuais críticas detetadas na 'teoria original'. Nessa perspectiva, a escolha da teoria dos fluxos múltiplos, de Kingdon, parece-nos adequada para o estudo aqui proposto, diante da sua capacidade em proporcionar uma análise mais completa ao fenómeno que se pretende estudar do que as proporcionadas, por exemplo, pelas teorias do equilíbrio pontuado, da coligação de interesses e do garbage can. Kingdon tenta explicar o processo de agendamento como a confluência de vários fatores, e para tal, avança para uma análise sobre os vieses ambientais, sociais, económicos e políticos relacionados à questão, o que configura uma abordagem bastante coerente.

A adequação do modelo escolhido é aprovada por Zahariadis, para quem a teoria dos fluxos múltiplos, apesar de ter sido formulada para analisar o sistema político dos EUA, é passível de aplicação em outros contextos políticos, podendo também ser útil em casos de comparação entre países ou períodos de tempo delimitados (Zahariadis, 2016). No mesmo sentido, Cairney também acredita na viabilidade da teoria para a compreensão do processo de formulação de políticas públicas em diferentes realidades, cuja adequação é justificada por um conjunto de características comuns existentes nos sistemas políticos pós-modernos (Cairney, 2012).

Apesar disso, importa salientar que nenhum modelo teórico é completo e suficiente para explicar sozinho a complexidade do processo de formulação de políticas públicas fora do contexto em que foram produzidas. Nem mesmo a teoria de Kingdon, apesar da sua abrangência, supriria completa e isoladamente esse papel. Todavia, a teoria supramencionada teve sua utilidade no desenho do percurso do estudo, especialmente na definição das dimensões de análise e as respetivas variáveis independentes. Acredita-se que o desenho metodológico escolhido propiciará uma análise acerca do processo político relacionado à segurança rodoviária em Portugal e no Brasil no período compreendido entre 1990 e 2019, conforme se propôs esse estudo.

2 BRASIL – ASPETOS GERAIS E ANÁLISE DA SEGURANÇA RODOVIÁRIA

A República Federativa do Brasil é o maior país da América do Sul. São aproximadamente 8.510.295,914 Km² (IBGE, n.d.-a), o que o posiciona como 5º maior país do mundo em extensão. Igualmente imensa é a sua população, que segundo o último censo oficial realizado, em 2010, era de 190.755.799 pessoas (IBGE, 2011).

O Brasil faz parte do bloco económico Mercado Comum do Cone Sul - Mercosul, juntamente com os outros países latino americanos Argentina, Uruguai e Paraguai¹ (Mercosul, n.d.-b). Esse bloco económico visa a construção de uma zona de livre comércio de bens, serviços e fatores produtivos entre os países participantes, com a consequente desoneração de tarifas alfandegárias e a adoção de uma tarifa externa comum para o comércio com outros países (Mercosul, n.d.-a).

2.1 Modelo de organização política

Em termos de organização político-administrativa, o Brasil é dividido em cinco regiões, 26 estados, 5.568 municípios e um Distrito Federal (IBGE, n.d.-b).

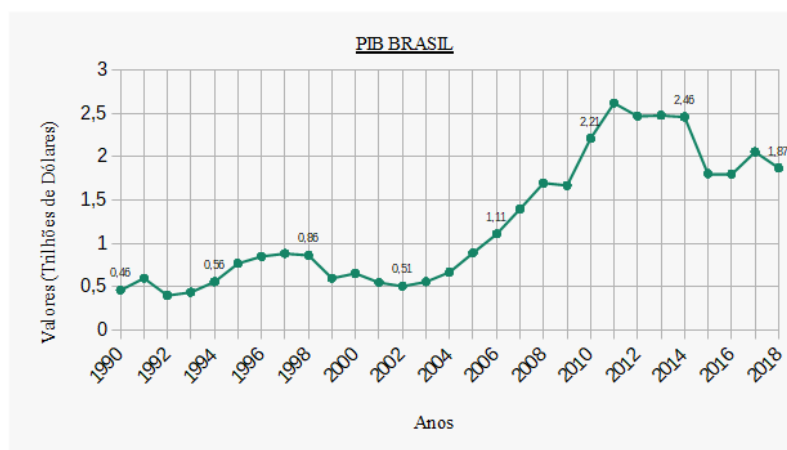
Como forma de governo, o Brasil adotou a república, em que seus representantes políticos são eleitos democraticamente através do voto universal, igualitário e compulsório (Brasil, 1988). Em relação ao sistema de governo, o Brasil adotou o presidencialismo, cujos representantes eleitos permanecem na função pelo período de quatro anos, permitida uma reeleição (Brasil, 1988).

O Brasil adota o sistema federativo, onde cada um dos entes estatais (União, estados e municípios) tem personalidade jurídica e autonomia próprias, com competências administrativas e normativas exclusivas e/ou concorrentes entre si (Brasil, 1988). Isso denota que cada ente político do Brasil pode legislar e aplicar normas em seus respectivos territórios e executar medidas administrativas de acordo com a repartição de competências estabelecidas na Constituição Federal, para os quais recebe parte do orçamento do país oriundo dos impostos e demais tributos. Convém ressaltar que não há hierarquia entre os entes políticos do país, que atuam em regime de comparticipação de competências.

2.2 Aspectos económicos gerais

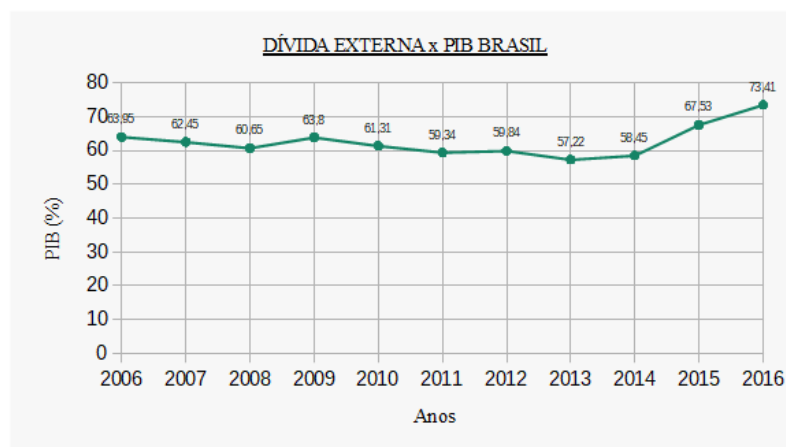
O Brasil é considerado uma das maiores economias mundiais, tendo alcançado em 2018 um PIB de aproximadamente 1,869 trilhões de dólares e uma renda per capita de 9.140 dólares (The World Bank, n.d.-b). A fim de que seja possível visualizar a variação da atividade económica do país entre os anos de 1990 a 2018, apresenta-se a figura 2 abaixo.

¹ A Venezuela é país integrante do Mercosul, mas foi suspensa em 2016.

Figura 2 – Variação do PIB do Brasil - 1990 a 2018

Fonte: The World Bank

Outro indicador que traduz a realidade econômica de uma país é o seu nível de endividamento externo. De modo que seja possível avaliar o nível de comprometimento financeiro do Brasil, abaixo apresentamos a figura 3, com o gráfico do percentual da dívida externa em relação o PIB, entre 2006 e 2016, conforme os dados disponibilizados pelo Banco Mundial (The World Bank, n.d.-a).

Figura 3 – Endividamento externo x PIB (Brasil)

Fonte: The World Bank

Em termos de desenvolvimento social, segundo o Human Development Report 2019, o Brasil ocupa a 79ª posição dentre os 188 países pesquisados, com um IDH de 0,761 (UNDP, 2019, p. 295). Isso o coloca como um país de elevado desenvolvimento humano e demonstra a melhoria desse indicador no país, que em 1990 era de 0,613 e em 2000, 0,684 (UNDP, 2019, p. 299).

A taxa de analfabetismo entre jovens e adultos também melhorou no Brasil. Em 1990, 18,7% da população com idade superior a 15 anos era analfabeta (UNDP, 2003, p.62). Em 2001, esse número foi reduzido para 12,4% (UNDP, 2003, p. 62) e em 2015,

aproximadamente 8% da população brasileira era analfabeta (IBGE, n.d.-c). Em relação às taxas de escolaridade, em 2015, 98,6% das pessoas com idade entre 6 e 14 anos frequentavam a escola no Brasil, indicador que também evoluiu positivamente nos últimos anos (IBGE, n.d.-d).

2.3 Aspectos relativos aos sistemas de transporte e à segurança rodoviária

Em relação ao seu sistema de transportes, o Brasil utiliza majoritariamente o transporte terrestre para a circulação de pessoas, produtos e serviços. De 1990 a 2015, o modal rodoviário foi responsável por aproximadamente 60% da movimentação de cargas no Brasil (EPL, 2018; SPNT/MT, 2012, p. 24). Em relação ao transporte de passageiros, 95% foram transportados através de veículos automotores (CNT, 2019, p.11).

Conforme é possível perceber, o modal rodoviário é imprescindível para a sociedade brasileira. A dependência é agravada pela ausência de meios de transporte público eficientes na maioria das cidades brasileiras, tornando o automóvel particular uma das principais escolhas dos nacionais (IPEA, 2011).

A implementação de políticas públicas que priorizassem o modal de transporte rodoviário teve início com a instituição do Plano de Metas, do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). A partir desse período houve um expressivo crescimento da malha rodoviária do país. Em 1960, existiam 8.675 quilômetros de malha rodoviária federal pavimentada no país, que foi alargada para 47.487 quilômetros em 1980 (Campos Neto, de Paula, & de Souza, 2011). A essa altura, o crescimento das infraestruturas rodoviárias era explicado pelo financiamento da União vinculado especificamente para esse fim (Campos Neto et al., 2011). Contudo, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB, em 1988, passou a haver a proibição de vinculação de receitas para órgãos, fundos ou despesas predeterminadas, o que fez com que os investimentos em infraestruturas rodoviárias passassem a depender majoritariamente do orçamento ordinário da União. Ainda assim houve um acréscimo considerável na malha rodoviária pavimentada no Brasil. Em 1996, existiam 149 mil quilômetros de rodovias pavimentadas no país (SPNT/MT, 2012, p. 13) e em 2018 a extensão era de mais de 213 mil quilômetros (CNT, 2018). Apesar da expressividade desse número, considerando que a malha rodoviária total do Brasil é de aproximadamente 1.719.991 Km, constata-se que apenas 12% das vias terrestres brasileiras são pavimentadas (CNT, 2018).

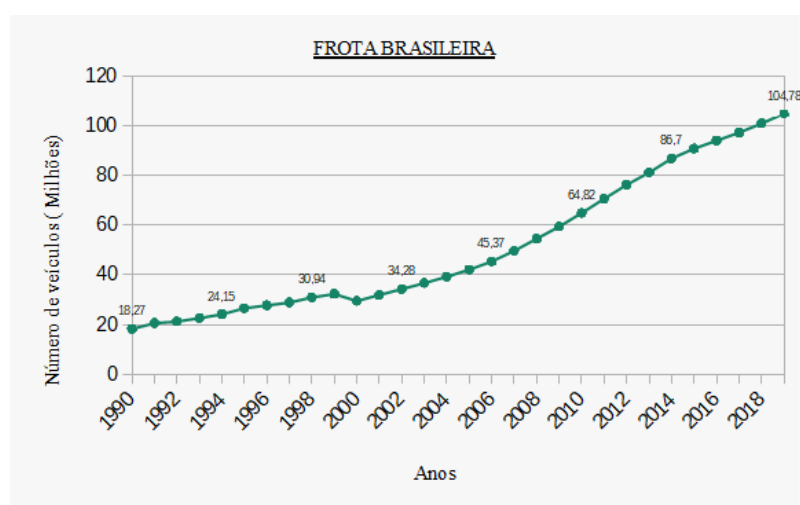
2.3.1 Características das vias terrestres brasileiras, frota automotiva e dos acidentes ocorridos no Brasil

Uma expressiva parte das principais vias rodoviárias existentes no Brasil está sob a gestão federal, que é responsável por cerca de 75,8 mil quilômetros (CNT, 2018). As

rodovias federais são responsáveis pela ligação entre as capitais dos estados e entre essas e a capital federal, além de propiciar a conexão entre pontos periféricos importantes do país (Brasil, 2011). Dentre as rodovias federais, cerca de 86% são pavimentadas (CNT, 2018) e apenas 10,6% são duplicadas (CNT, 2019, p. 11), ou seja, a maioria foi construída com pista simples e sem separadores centrais para a divisão dos fluxos.

Em relação à qualidade das rodovias brasileiras, constatou-se em 2019 que 59% das rodovias estão com o pavimento em regular, ruim ou péssimo estado (CNT, 2019, p. 73). A sinalização é eficiente em 51,9% das vias pesquisadas, mas 76,3% delas apresentam algum grau de deficiência em relação à geometria da via (CNT, 2019, p. 75). Uma pesquisa similar já havia sido feita em 2001, que à época, verificou que 68,8% das rodovias pesquisadas estavam em estado geral deficiente, ruim ou péssimo (CNT, 2001, p. 8). Em relação ao pavimento, 52,2% estavam em estado precário ou crítico e as condições de engenharia foram classificadas como deficientes em 88,7% das vias (CNT, 2001, p. 9/10). Pela comparação dos dados obtidos nas duas pesquisas, pode-se perceber que mesmo tendo transcorrido um interregno temporal de 18 anos, pouca coisa mudou em relação às condições da infraestrutura rodoviária no Brasil.

Figura 4 – Evolução da frota brasileira (1990 - 2019)



Fonte: DENATRAN; VIAS SEGURAS

A expansão das vias terrestres no território brasileiro foi acompanhado também pela evolução da frota automotiva do país. A frota automotiva cresceu significativamente, tendo variado de pouco mais de 18 milhões, em 1990, para mais de 104 milhões de veículos registrados, em 2019 (DENATRAN, n.d.; Vias Seguras, n.d.-a), conforme demonstrado na Figura 4.

Convém salientar um dado importante sobre o crescimento da frota brasileira. A despeito de ter havido crescimento em todas as categorias de veículos, as motocicletas tiveram um dos mais expressivos crescimentos em relação ao total de veículos da frota brasileira. Em 1998, havia pouco mais de 2,5 milhões de motocicletas registradas; Em 2008,

já havia mais de 11 milhões e em dezembro de 2019, o DENATRAN contabilizou mais de 23 milhões de motocicletas registradas (DENATRAN, n.d.).

Como consequência natural do investimento na construção de vias terrestres e do aumento da frota automotiva, a ocorrência de acidentes de trânsito também passou a ser mais frequente no território brasileiro.

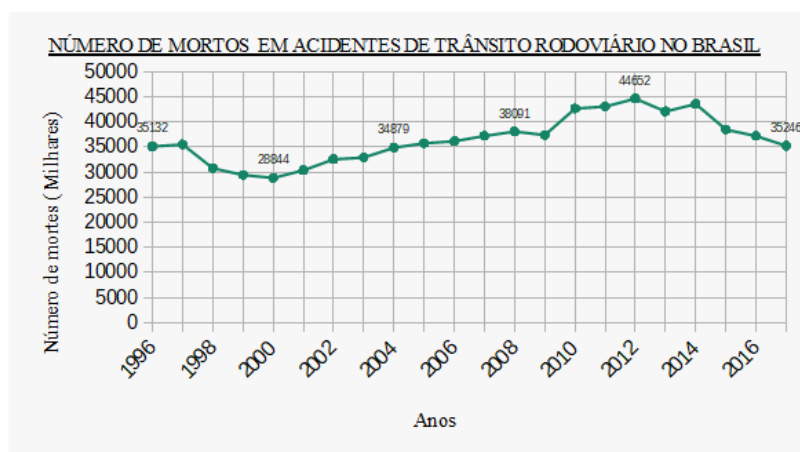
Devido a divisão administrativa do país entre União, Estados e Municípios, com uma pluralidade de órgãos envolvidos no registro e socorro às vítimas de acidentes de trânsito, não foi possível obter dados fiáveis do número total de acidentes de trânsito (com e sem vítimas) ocorridos no Brasil. Inclusive, a insuficiência de dados nacionais contrapõe-se ao preconizado pela WHO em quase todos os seus relatórios, que vislumbra na informação uma das melhores armas para definir as intervenções e medidas necessárias ao combate à sinistralidade rodoviária (Mohan, Tiwari, Khayesi, & Nafukho, 2006; Peden et al., 2004; WHO, 2002, 2012).

A fonte mais fiável e apta a demonstrar alguma informação sobre os acidentes rodoviários no Brasil é a Polícia Rodoviária Federal, por ter atuação em todo o território nacional e metodologia uniforme na coleta dos dados. Não serão aqui expostas as estatísticas de acidentes registradas por essa instituição, por não representarem o quantitativo global dessas ocorrências no país, mas é salutar citar as principais características dos acidentes mais graves ocorridos nas rodovias federais. As colisões representaram 57,7% dos acidentes com vítimas ocorridos entre 2007 e 2018 nas vias federais, das quais 57,2% ocorreram em vias de pista simples (CNT, n.d.-a). Os acidentes com vítimas ocorreram maioritariamente no período de pleno dia, aos sábados e domingos (CNT, n.d.-a). Os homens com idade entre 20 e 39 anos foram as principais vítimas (CNT, n.d.-b).

2.3.2 Estatísticas de mortos e feridos no trânsito brasileiro

Em relação ao número de mortes oriundas de acidentes de trânsito, a base de dados nacional considerada mais fiável² é o sistema Datasus, gerido pelo Ministério da Saúde Brasileiro. Ressalte-se ainda que os dados do Datasus só foram disponibilizados a partir do ano de 1996, motivo pelo qual é a partir desse ano que os apresentamos.

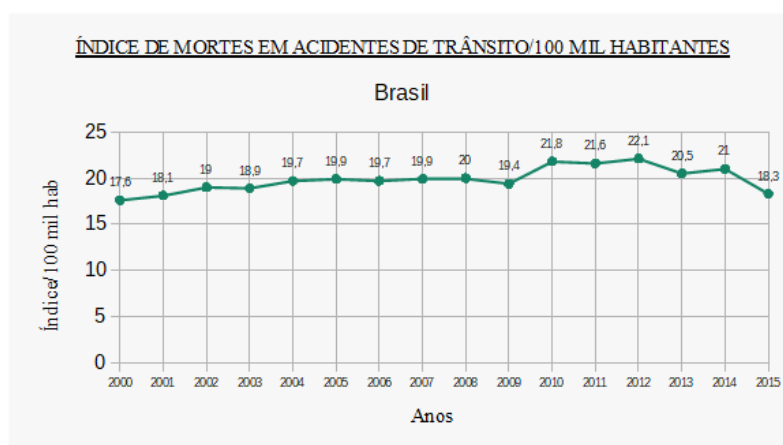
² Convém citar a base de dados da Seguradora Líder, responsável pela gestão e pagamento das indemnizações do seguro DPVAT em caso de lesão ou morte oriunda de acidentes de trânsito, mas esta não retrata com fidelidade os sinistros ocorridos em cada ano, que podem ser registados em ano-calendário subsequente devido aos trâmites e comprovações exigidas no processo de pagamento.

Figura 5 – Número de mortes em acidentes rodoviários no Brasil

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus

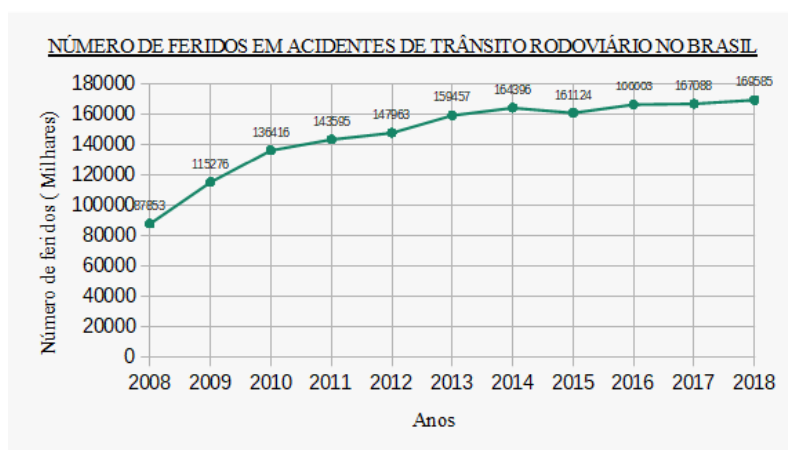
Observe-se pela Figura 5, por uma análise geral, que o número de mortes oriundas de acidentes de trânsito no Brasil não diminuíram, no período entre 1996 a 2018. Ao contrário, houve um discreto incremento no quantitativo de pessoas mortas por acidentes de trânsito, que em 1996 foram 35.132 e em 2018, 35.246 (Ministério da Saúde, n.d.-b).

Para possibilitar a comparação com outros países, apresentamos o índice de mortes a cada cem mil habitantes, conforme dados do IBGE (IBGE, n.d.-e), na Figura 6.

Figura 6 – Índice de mortes em AT/100 mil habitantes - Brasil

Fonte: IBGE

Importa esclarecer a metodologia de contagem das mortes em acidentes de trânsito realizada no Brasil. Ao contrário de outros países, o Ministério da Saúde brasileiro classifica o acidente de trânsito como causa da morte independentemente do tempo decorrido entre o evento e o efetivo falecimento da vítima (WHO, 2009; WHO, 2015; WHO, 2018, p. 69). Os dados são obtidos mediante a atuação da Secretaria de Vigilância em Saúde, em conjunto com as secretarias estaduais e municipais de saúde, que coletam as declarações de óbitos dos cartórios da respectiva região, conforme a causa básica do óbito (Datasus, n.d.-b).

Figura 7 – Número de feridos em acidentes rodoviários no Brasil

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus

Em relação à quantidade de feridos, de 2008 a 2018, expostos na figura 7, a quantidade de vítimas praticamente só cresceu. Em 2015, os dados tiveram uma discreta redução em relação ao ano anterior, mas a despeito dessa exceção, pode-se inferir que as medidas de política relativas à segurança rodoviária implementadas ao longo desses quase trinta anos no Brasil foram pouco eficientes em relação a esse indicador. De 2008 a 2018, o número de feridos por acidentes de trânsito no Brasil quase duplicou (Ministério da Saúde, n.d.-a).

Saliente-se ainda que esses números não representam a totalidade dos casos de internações em decorrência de acidentes de trânsito. As estatísticas dos Datasus refletem apenas os dados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde – SUS, ou seja, de internações realizadas em hospitais públicos ou particulares conveniados com o SUS (Datasus, n.d.-a). Dessa forma, os dados do Datasus representam os dados mínimos acerca do número de feridos em acidentes de trânsito, pois estão excluídas as internações motivadas por essa causa nos demais hospitais particulares e os casos não notificados.

2.4 Análise dos aspectos sociais, económicos, políticos e ambientais do Brasil, relacionados à segurança rodoviária

Esclarecidos os aspectos preliminares referentes ao Brasil em relação a sua constituição política, economia e indicadores relacionados à segurança rodoviária, iniciaremos um diagnóstico do país mais direcionado para a resolução da pergunta de partida dessa investigação. Conforme foi proposto no modelo de análise, realizaremos uma observação mais focada nos aspectos sociais, económicos, políticos e ambientais pertinentes à segurança rodoviária no Brasil.

2.4.1 Existência de entidades relacionadas à segurança rodoviária e a sua atuação

Conforme se pode depreender da teoria dos fluxos múltiplos, uma das formas para que uma questão social seja elevada à condição de problema político ocorre através do trabalho de articulação realizado por atores sociais envolvidos nessa questão e da notoriedade que esses atraem para a causa (Kingdon, 2014). A essa estratégia de ação que pode influenciar diretamente na propositura de políticas públicas que privilegiem uma determinada questão dá-se o nome de ‘*advocacy*’.

Segundo definição apresentada pela *WHO*, *advocacy* pode ser definido como “um conjunto de atividades destinadas a reforçar a consciência sobre uma determinada questão, com o objetivo de influenciar em programas, políticas e recursos a ela relacionados” (*WHO*, 2013, p. 7).

Buscando verificar a existência de entidades ou organizações não estatais vinculadas ao tema segurança rodoviária no Brasil e que pudessem utilizar a estratégia da ‘*advocacy*’ para promover esse tema no país, foram encontradas as seguintes instituições: ONG Cultura de Paz, sediada em Tocantins; Fundação Thiago Gonzaga – Vidas Urgentes, do Rio Grande do Sul; Trânsito amigo, do Rio de Janeiro; Associação por vias seguras, do Rio de Janeiro; Instituto Paz no Trânsito, do Paraná; Aspamoto, do Pará; Apetrans, do Piauí; Rodas da paz, de Brasília; Instituto Brasileiro de Segurança no Trânsito, de Brasília; Rua Viva, de Brasília; Instituto Trânsito Seguro, de Minas Gerais; Apatru, de São Paulo; Criança Segura, de São Paulo; Ciclo Cidade, de São Paulo; Observatório Nacional de Segurança Viária, de São Paulo e Não foi acidente, de São Paulo (Vias Seguras, 2013).

Conforme consulta nas páginas da ‘internet’ e das redes sociais dessas instituições, pode-se perceber que a maioria dessas dezasseis instituições tem representatividade limitada em âmbito nacional, cuja atuação ocorre majoritariamente no território local onde foram constituídas. De uma forma geral, atuam na consciencialização e publicitação de temas relacionados à segurança rodoviária através de campanhas e projetos sociais (Fundação Thiago de Moraes Gonzaga, n.d.; IPTRAN, n.d.; Transitoamigo, n.d.), estudos científicos, produção de relatórios e serviços de treinamento e consultoria relacionados à área (Criança segura, n.d.; ONSV, n.d.). Para financiamento das suas atividades, além dos recursos dos seus próprios instituidores, recebem doações de pessoas físicas e coletivas, além da oferta de cursos e palestras remuneradas. Somente as instituições Paz no trânsito, Apatru e ONSV beneficiam-se do estatuto das ‘organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP’, que as habilita a receber recursos públicos por meio da celebração de termos de parceria com a União, estados e municípios (Brasil, 1999; Ministério da Justiça, n.d.).

Em relação às práticas de *advocacy*, foram localizadas esparsas ações por algumas das instituições citadas. A Fundação Thiago de Moraes Gonzaga realizou ações de mobilização de recursos e pessoas para a aprovação de leis garantidoras à segurança no

trânsito, bem como a assistência em ações judiciais de grande repercussão relacionadas ao tema (Fundação Thiago de Moraes Gonzaga, 2020). Também foi localizado um projeto de lei federal instaurado mediante iniciativa popular orquestrada por parte das instituições ‘Não foi acidente’ e ‘Trânsitoamigo’, cujo objetivo foi aumentar a pena do crime de homicídio na direção de veículo automotor (Mariano, 2016; Transitoamigo, 2017). A ONG Rodas da paz dispõe de uma secção no seu sítio da internet exclusivamente dedicada à análise e propositura de políticas públicas relacionadas ao transporte e utilização de bicicletas no Distrito Federal (Rodas da paz, n.d.). Também constatou-se a atuação do Observatório Nacional de Segurança Viária – ONSV no desenvolvimento do PNATRANS, como entidade participante nos grupos de trabalho realizados pelas instituições com atribuição de elaborar o projeto do referido programa de redução de acidentes (ONSV, 2018).

Em 2013, por influência da OPAS, as dezasseis instituições supracitadas fundaram a Aliança Brasileira de Organizações da Sociedade Civil pela Vida no Trânsito – ABROT, numa tentativa de dar expressividade nacional ao tema da segurança rodoviária e propiciar a articulação de ações de *advocacy* (Vias Seguras, 2013). Contudo, a única manifestação pública da ABROT foi uma carta aberta direcionada à sociedade brasileira e aos participantes da II Conferência Global de alto nível pela segurança rodoviária, em que foi requerida a implementação do Plano Nacional de redução de acidentes (cujo início da elaboração fora em 2011), a criação de uma agência de coordenação nacional de segurança rodoviária e o descontingenciamento dos recursos oriundos do seguro DPVAT e do FUNSET para ações de segurança e educação no trânsito (ABROT, 2015). Não foram localizados quaisquer outros atos ou iniciativas públicas relacionados à supracitada entidade.

Embora não se vinculem diretamente à segurança rodoviária, convém citar duas confederações brasileiras que, por via da produção de relatórios e estudos técnicos, tem atraído atenção para o tema no país e, conseqüentemente, praticam *advocacy*. Tanto a Confederação Nacional do Transporte - CNT quanto a Confederação Nacional da Indústria - CNI produzem documentos em que reportam a situação das infraestruturas rodoviárias brasileiras, e embora o foco seja mais voltado para o desenvolvimento económico do país (CNI, n.d.; CNT, n.d.-c), não deixam de contribuir para a causa da segurança rodoviária. A CNT disponibiliza pesquisas sobre a qualidade das vias brasileiras desde o ano 2000 (CNT, n.d.-d), e a CNI desde 2012 (CNI, n.d.).

2.4.2 Financiamento por parte de organismos e instituições internacionais

É salutar verificar se houve incremento do orçamento dos países em relação às ações que visaram prover maior segurança rodoviária nos respetivos territórios, oriundos de instituições internacionais ou dos blocos económicos aos quais os países se filiam. A disponibilização de recursos externos poderia suprir ou complementar o orçamento dos

Estados, facilitando a execução das atividades relacionadas à segurança rodoviária.

No caso do Brasil e do Mercosul, não foram identificados repasses ou transferências de recursos entre os países do bloco para esse fim. Também não foram localizados relevantes repasses de recursos oriundos de organizações internacionais para o Brasil, que pudessem ser utilizados de forma alargada e com abrangência em todo o território nacional.

Somente algumas ações esparsas foram identificadas, a exemplo da parceria firmada pela cidade de Fortaleza e dos estados da Bahia e de São Paulo com a Bloomberg Philantropies e com o Banco Mundial, entre os anos de 2015 e 2016. Nessa ocasião, motivado pela década de ação da ONU, o Banco Mundial e a Bloomberg Philantropies proporcionaram ações de capacitação de servidores, consultoria especializada por meio do IRAP e empréstimos de recursos a baixo custo para a implementação de ações pontuais de melhoria da mobilidade urbana e proteção aos utilizadores mais vulneráveis da via, tais como pedestres e ciclistas, nas cidades supracitadas (GRSF, 2016).

2.4.3 Manifestação de Chefe ou órgão do governo em relação à segurança rodoviária

Adotando-se as constatações de Kingdon, que defende que os Chefes de Estado e/ou Governo e demais funções do alto escalão político de um país são muito influentes na construção da agenda, verificaremos nesse tópico a existência de manifestação de algum desses atores em relação ao tema segurança rodoviária no Brasil, entre o período de 1990 e 2019.

Em 1991, após as eleições que o sagraram presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello lançou o ‘Programa de reconstrução nacional’, em que explicitou sua intenção de adotar “medidas específicas, voltadas para a modernização de organismos de operação das políticas de trânsito, visando à redução das perdas humanas (50 mil/ano) e materiais (US\$ 2 bilhões/ano) em acidentes” (de Mello, 1991, p. 104). Em relação ao setor rodoviário, no mesmo documento foi demonstrada a intenção de recuperar e manter a estrutura viária, a fim de elevar os padrões de segurança e reduzir custos.

Itamar Franco, que assumiu a presidência depois do impeachment de Collor de Mello, em seu programa de governo fez menção à recuperação da malha rodoviária brasileira, mas em momento algum referiu-se à segurança rodoviária no documento (Franco, 1993).

Fernando Henrique Cardoso abordou de forma discreta no seu projeto de governo do segundo mandato o tema segurança rodoviária, quando se referiu à reforma e ampliação da malha rodoviária do país. Contudo, ficou perceptível que o investimento em infraestruturas rodoviárias era mais focado no desenvolvimento econômico do país, cujo impacto da melhoria seria percebida na logística do transporte rodoviário de mercadorias e produtos agrícolas e no turismo com os países vizinhos (Cardoso, 1998).

Luiz Inácio Lula da Silva também citou brevemente o tema segurança rodoviária no seu projeto de governo, quando candidato na eleição ocorrida em 2002. No trecho em

que se referia às futuras políticas de mobilidade urbana, comprometeu-se a “implementar o Programa Nacional Paz no Trânsito para reduzir o índice de acidentes e mortes no trânsito, com campanhas educativas e linha de financiamento a programas concretos” (da Silva, 2002, p. 62). No seu segundo mandato, Lula comprometeu-se em melhorar a infraestrutura rodoviária do país e reestruturar o DNIT, órgão rodoviário executivo da União, mas não fez qualquer menção explícita no seu programa de governo à questão da segurança rodoviária (da Silva, 2006).

Dilma Rousseff em seu programa de governo elaborado quando da eleição à presidência da república em 2010, comprometeu-se expressamente em dar continuidade ao investimento em infraestruturas rodoviárias iniciado no governo de seu antecessor e reforçar a qualificação do quadro de servidores pertencentes à Polícia Rodoviária Federal, com vistas a reduzir a insegurança no trânsito (Rousseff, 2010). A candidata, à época, defendia a execução de medidas relacionadas à segurança no trânsito e considerava fundamental “a redução dos acidentes de trânsito, que produzem anualmente dezenas de milhares de mortos, incapacitados e elevados prejuízos materiais” (Rousseff, 2010, p. 15). Já no programa de governo do seu segundo mandato, Rousseff não fez qualquer menção explícita às questões da segurança e sinistralidade rodoviárias (Rousseff, 2014).

Com o impeachment de Rousseff, em 2016, assumiu o vice-presidente Michel Temer, que permaneceu no poder até a eleição do próximo presidente da república. Não foram localizadas manifestações públicas ou ações significativas desse governo em relação à segurança rodoviária.

Com as eleições em 2018, sagrou-se vencedor o atual presidente da república brasileiro, Jair Bolsonaro (2019-2022). Na seu plano de governo divulgado na altura das eleições não foi feita qualquer menção explícita ao tema segurança rodoviária (Bolsonaro, 2018). Contudo, Bolsonaro apresentou pessoalmente ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.267/2019, em que foram propostas medidas de alteração ao CTB. As alterações tinham por escopo simplificar algumas exigências e abrandar algumas penalizações ou obrigações dos condutores. As principais proposições do projeto de Lei foram: a) discretas alterações nas competências do CONTRAN, DENATRAN e das Câmaras Temáticas; b) alterações na obrigação de manter acesos os faróis dos veículos durante o dia, que somente se aplicaria às rodovias de pista simples. A gradação da multa seria reduzida de média para leve, a ser aplicada somente nos casos de veículos registrados em nome de pessoas jurídicas ou quando não houver identificação do condutor; c) a idade mínima para que a criança seja transportada no banco dianteiro do veículo passaria a ser de sete anos e meio e a penalidade para quem não conduzir crianças utilizando-se dos dispositivos de retenção adequados (cadeirinhas e assentos elevatórios) passaria a ser uma advertência verbal; d) a proibição de emissão de CRLV de veículos com aviso de ‘recall’, quando comprovado o não atendimento do chamado pelo proprietário do veículo; e) ampliação da validade da CNH, que passaria a ser renovada a cada dez anos por pessoas com até 65 anos de idade e a

cada cinco anos, após essa idade; f) a gradação das multas para quem utiliza ou transporta alguém que utiliza capacete sem viseira ou óculos de proteção seria reduzida de gravíssima para média, com exclusão da penalidade de suspensão do direito de dirigir; g) a suspensão da CNH só ocorreria quando o condutor alcançasse 40 pontos em infrações realizadas no período de 12 meses; h) a revogação do art. 148-A, que prevê a obrigatoriedade de realização do exame toxicológico pelos motoristas profissionais; i) a revogação do §2º do art. 158, que prevê que parte do processo de aprendizagem dos novos condutores ocorra em período noturno; j) a revogação do inciso III do art. 263, que prevê a cassação da CNH dos condenados judicialmente por delitos de trânsito; l) a revogação dos incisos I e IV do art. 268, que prevê a obrigatoriedade de realização de cursos de reciclagem pelo condutor infrator contumaz, bem como daquele condenado judicialmente por delito de trânsito (Presidência da República, 2019c).

Após ampla discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o referido projeto de lei foi aprovado³ (Câmara dos Deputados, n.d.), em setembro de 2020, com significativas alterações às propostas originais.

Saliente-se que esse projeto de lei não foi a primeira medida relacionada à segurança rodoviária manifestada pelo presidente Jair Bolsonaro. Em março de 2019, o PR anunciou nas suas redes sociais que havia determinado o cancelamento da instalação de oito mil radares eletrônicos de velocidade, bem como a revisão de todos os contratos relativos a esse serviço em andamento (Agência EBC Brasil, 2019). Em 15 de agosto de 2019, através de Despacho Presidencial, determinou que se procedesse à 'reavaliação da regulamentação dos procedimentos de fiscalização eletrônica de velocidade em vias públicas', referindo-se especialmente ao uso de radares estáticos, móveis e portáteis (Presidência da República, 2019a). Da mesma forma, em 12 de novembro de 2019, o PR editou a Medida Provisória nº 904, cujo objetivo era extinguir o seguro DPVAT a partir do ano 2020 (Presidência da República, 2019b). Contudo, todas essas ações do PR sofreram intervenção da justiça brasileira, suspendendo-lhes os efeitos.

2.4.4 Existência de planos ou projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária

O objetivo desse tópico é verificar se o Brasil implementou planos, projetos ou programas governamentais de abrangência nacional com o objetivo de incrementar a segurança e reduzir a sinistralidade rodoviária no país. Essa análise será realizada de forma compartimentada, pois a natureza dos projetos aqui abordados são distintas. Os primeiros planos e projetos analisados tem um viés mais normativo, estratégico e de planejamento

³ Após votação do Congresso Nacional, o referido projeto de lei foi sancionado com vetos pelo Presidente da República, em 13 de outubro de 2020, o que demanda nova apreciação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal brasileiros.

das ações do Estado; os outros, um viés mais executório e específico, voltado para fins mais previsíveis e esperados a curto prazo.

Política Nacional de Trânsito - CONTRAN

Ao CONTRAN, órgão máximo do SNT brasileiro, coube a formulação de planos/políticas visando a melhoria da segurança rodoviária e a consequente redução do número de feridos e mortos em acidentes de trânsito. Em 2004, o CONTRAN editou a Resolução n.º 166, a primeira versão da Política Nacional de Trânsito brasileira. Essa norma se constituiu como um marco referencial para as ações de trânsito no território brasileiro, com aparência de uma ‘norma programática’, já que traçou diretrizes de ações futuras a serem seguidas por todos os órgãos componentes do SNT, no que pertine à preservação da vida, visando a redução do número de vítimas mortas e do índice de gravidade dos acidentes de trânsito; à efetivação de uma educação contínua para o trânsito; ao exercício da cidadania, por meio da participação da sociedade na discussão sobre os problemas e soluções relativas ao trânsito; ao estímulo à mobilidade e acessibilidade a todos os cidadãos e ao fortalecimento e qualificação contínua nos órgãos do SNT (CONTRAN, 2004).

Em 2014, o CONTRAN reformulou a Política Nacional de Trânsito, editando a Resolução nº 514. Essa norma já se apresentava mais específica e menos principiológica que a anterior, com um rol de ações concretas a serem executadas pelos órgãos do SNT. Trazia ainda a previsão de que os órgãos do SNT deveriam formular programas, projetos e ações em consonância com essa nova Política Nacional de Trânsito, contudo não previu prazo para atendimento dessa exigência, tampouco sanções em caso de descumprimento (CONTRAN, 2014).

Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito – PNATRANS

Motivado pela Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2011-2020 da ONU, o Brasil iniciou em 2011 os trâmites para a propositura de projetos legislativos voltados a estabelecer um plano nacional de redução da sinistralidade rodoviária no país. Contudo, somente em 2018 foi sancionada a Lei nº 13.614, que criou o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito – PNATRANS. Tal qual o plano suprarreferido da ONU, o PNATRANS tem por objetivo reduzir em 50%, no mínimo, o número de mortes oriundas de acidentes de trânsito no Brasil no prazo de dez anos. Contudo, de forma diversa da Década de Ação, devido ao atraso da sua tramitação, o prazo para cumprimento das metas do PNATRANS foram estabelecidas entre os anos de 2019 e 2028 (Brasil, 2018).

Com a participação da PRF, dos CETRANS e do CONTRANDIFE, além de parceiros dos setores de transporte, justiça, saúde e educação, o CONTRAN fixou metas, índices anuais e diretrizes gerais para as ações dos órgãos do SNT nas suas respectivas

circunscrições (CONTRAN, 2018b). Os indicadores utilizados foram 'mortes por cem mil habitantes' e 'mortes a cada dez mil veículos', de modo a permitir a padronização dos dados brasileiros com a métrica utilizada internacionalmente (CONTRAN, 2018b).

O grande avanço do PNATRANS foi o estabelecimento de ações específicas a serem realizadas por cada órgão, isoladamente ou em conjunto, bem como a indicação de um prazo para o seu cumprimento. Contudo, da mesma forma que a Política Nacional de Trânsito, não há previsão de sanções para os órgãos do SNT que não realizarem as ações previstas pelo CONTRAN, tampouco para os que não atingirem o percentual de redução do número de mortes previstos na Lei nº 13.614 e na Resolução nº 740 do CONTRAN. Outro ponto que tornou mais difícil a execução do PNATRANS foi a ausência de orçamento específico para subsidiar as ações necessárias ao alcance das metas.

Planos elaborados pelo Ministério da Saúde

A partir da inclusão dos acidentes de trânsito como causa de mortalidade externa na Classificação Internacional de Doenças (CID), na sua 10ª Revisão, passou a competir também ao Ministério da Saúde brasileiro a realização de ações de promoção à saúde no âmbito da sinistralidade rodoviária. Nesse contexto, por meio da Portaria nº 344, de 19 de fevereiro de 2002, o Ministério da Saúde brasileiro lançou o Projeto de Redução da Morbimortalidade por Acidente de Trânsito - PRMMAT, cujo objetivo era promover, de forma compartilhada entre a União, estados e municípios, ações de prevenção de acidentes de trânsito para reduzir a morbimortalidade oriunda desses eventos (Ministério da Saúde, 2002).

O objetivo do PRMMAT era promover a mudança de hábitos, atitudes, valores das situações ambientais que favorecessem a ocorrência de acidentes de trânsito (Ministério da Saúde, 2002). A ação tinha como eixos norteadores a capacitação dos profissionais de saúde e dos serviços de atendimento às vítimas de AT, bem como a aproximação com os sindicatos de empregadores e condutores de veículos de cargas e com a imprensa (Ministério da Saúde, 2002). Também era compromisso do projeto melhorar a qualidade das informações sobre os acidentes de trânsito, visando a construção de um banco de dados que permitisse o planejamento de ações e de políticas públicas relacionadas a esses eventos (Ministério da Saúde, 2002). O projeto foi implantado em 27 aglomerações urbanas, localizadas em 14 municípios brasileiros, escolhidos segundo critérios epidemiológicos (Ministério da Saúde, 2002).

Outra ação do Ministério da Saúde foi Projeto Vida no Trânsito, implementado no Brasil em 2010, através da Portaria Interministerial nº 2.268, de 10 de agosto de 2010, por influência da Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2011-2020, da ONU. Fez parte da iniciativa internacional denominada 'Road Safety in Ten Countries', apoiada pela WHO e financiada pela Bloomberg Philanthropies, que visava a redução do número de

mortes em acidentes de trânsito nos dez países em que ocorrem quase a metade de todas as fatalidades oriundas do trânsito terrestre no mundo (Silva, Moraes Neto, Lima, Malta, & Silva Júnior, 2013).

O programa teve como foco ações de combate à direção após o consumo de bebidas alcoólicas e ao excesso/inadequação de velocidade (Ministério da Saúde, 2017). Após análise de dados epidemiológicos, porte populacional e compromisso político dos gestores municipais, dentre outros, foram escolhidas cinco capitais para a implementação inicial do projeto: Belo Horizonte – MG, Campo Grande – MS, Palmas – TO, Curitiba – PR e Teresina – PI (Silva et al., 2013, p. 532). Em 2013, foi expandido para todas as capitais brasileiras e cidades com população superior a um milhão de habitantes (Ministério da Saúde, 2017).

O projeto era fundamentado na articulação de parcerias com entidades públicas e privadas; na coleta, gestão e qualificação da informação; no estudo individualizado de cada caso, com o objetivo de traçar um perfil e os fatores de risco determinantes para o acidente; na elaboração de planos de ações composto por atividades de educação, engenharia de trânsito, fiscalização e em projetos de intervenção e no monitoramento constante do desempenho das intervenções (Silva et al., 2013, p. 535).

Programas de Concessões rodoviárias

O processo de discussão acerca das concessões rodoviárias no Brasil iniciou-se em 1987, com a publicação do Decreto nº 94.002, que autorizava o DNER a contratar empresas nacionais para a construção, conservação e exploração de rodovias e obras rodoviárias federais (Brasil, 1987), mas somente em 1995, por meio da Lei nº 8.987, que o regime de concessões e permissões da prestação de serviços públicos foi regulamentado (Brasil, 1995).

As primeiras concessões de trechos de rodovias federais ocorreram entre 1994 e 1998 e contemplaram cinco importantes trechos localizados no sul e sudeste do país, totalizando 856 quilômetros de extensão (BNDES, 2001). Com a Lei nº 9.277, a União delegou aos Estados a administração e exploração de trechos de rodovias e obras rodoviárias federais (Brasil, 1996), o que acabou por alavancar o sistema de concessões rodoviárias em alguns estados, nomeadamente em São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Até 2000, haviam sido concedidos cerca de 10 mil quilômetros em rodovias, através de trinta e sete contratos de concessão (BNDES, 2001, p. 8).

A partir do ano 2000, a política de concessões foi revista devido às dificuldades de implementação dos programas estaduais, que enfrentavam resistência da comunidade ao pagamento das tarifas de portagem (ANTT, n.d.; BNDES, 2001), bem como pela corrupção da alta cúpula do DNER no processo de concessões (CNI, 2018). Sob a fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, órgão que absorveu parte das funções do DNER, em 2007 foram licitados mais sete lotes de rodovias federais, com

aproximadamente 2.250 quilômetros de extensão (CNI, 2018, p. 27). Em 2009, foram licitados mais dois trechos de rodovias localizadas na Bahia, e entre 2011 e 2014, mais seis trechos em vários estados do país, totalizando mais 5.404 quilômetros, aproximadamente, de vias concedidas no Brasil (ANTT, n.d.; CNI, 2018). Contudo, essa terceira etapa de concessões não foi frutífera, pois dos oito trechos licitados, um foi cassado e os demais enfrentam processos de ajustes fundamentados em recálculos de custos e descumprimento de obrigações por parte das concessionárias (CNI, 2018).

Em 2016, com a edição da Lei nº 13.334, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, cujo objetivo era ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização (Brasil, 2016b). Em 2019, foi iniciada a 4ª etapa de concessões rodoviárias, totalizando mais 909 quilômetros de rodovias concessionadas (ANTT, n.d.).

Em síntese, após todo o processo de privatização de rodovias iniciados em meados da década de 1990, segundo o relatório da ABCR, o Brasil possui 20.745 quilômetros de vias concessionadas, das quais 9.708 km são de rodovias federais, e refletem um investimento da ordem de 198 bilhões de reais, realizado ao longo de todo esse período (ABCR, 2019, p. 4).

Programas de investimento nas infraestruturas viárias

O PAC foi um programa governamental implementado entre 2007 e 2018, cujo objetivo era incentivar investimentos públicos e privados em infraestruturas sociais, urbanas, logísticas e energéticas, a fim de propiciar o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável do Brasil (Ministério do Planejamento, n.d.). Ambicionava construir, adequar, conservar, recuperar e sinalizar as rodovias brasileiras, tanto com recursos nacionais como pela concessão de trechos de rodovias à iniciativa privada (Ministério do Planejamento, 2012).

Os resultados apresentados no Relatório do PAC 1 informavam que de 2007 a 2010 foram executados: a) 3.095 quilômetros de obras concluídas e 5.116 quilômetros de obras não concluídas, relativos aos serviços de duplicação, adequação, pavimentação e construção de rodovias; b) a contratação da manutenção de 53.652 quilômetros de rodovias; c) a contratação da sinalização de 53.890 quilômetros de rodovia; d) a implementação de 41 postos fixos e 28 bases móveis de pesagem de cargas e e) a realização de estudos e projetos de restauração e manutenção de rodovias, sendo 17.639 quilômetros de estudos concluídos e 16.953 quilômetros de estudos não-concluídos (CGPAC, 2010, p. 58).

O relatório do PAC 2 informou que ao fim do quadriênio 2011 a 2014 foram executados: a) 5.188 quilômetros de obras concluídas e 7.002 quilômetros de obras não-concluídas em rodovias; b) a contratação para a realização de manutenção da sinalização existente em 48.417 quilômetros de rodovias e c) a contratação da manutenção

de 50.679 quilômetros de rodovias (Ministério do Planejamento, 2014, p. 65).

O PAC 3 previu um quantitativo de obras mais modesto. Segundo o 7º Balanço do PAC 2015-2018, foram contratadas obras de adequação e duplicação de 3.083 quilômetros de rodovias, dos quais até 30 de junho de 2018 só tinham sido concluídos 278 quilômetros (SDI, 2018, p. 17). Da mesma forma, dos 5.657 quilômetros de construção e pavimentação contratados, somente 800 quilômetros de rodovias haviam sido concluídos até a citada data (SDI, 2018, p. 17). O citado relatório cita a continuidade dos projetos de sinalização e manutenção das rodovias, mas não informa quantitativos específicos dessas ações.

O PAC foi um programa cujo objetivo seria muito benéfico para o país, contudo os escândalos de corrupção (expostos na Operação Lava Jato), o sobrepreço, as dificuldades no curso do processo licitatório e a não conclusão das obras demonstram que a efetividade do programa foi muito aquém do que foi anteriormente planejado e era esperado pela sociedade brasileira (CNI, 2014; MPF, n.d.; TCU, 2009).

Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade

Em 2009, o DNIT lançou o Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade - PNCV nas vias sob sua circunscrição, objetivando aumentar a segurança dos utilizadores das rodovias federais. Por meio da contratação de serviços necessários ao controle viário das rodovias federais, objetivava instalar inicialmente 2.696 radares fixos de velocidade, para monitorar 5.392 faixas de trânsito pelo prazo de cinco anos (DNIT, 2010a). O programa teve início efetivo em 2010 e, mesmo tendo havido algumas interrupções pontuais da prestação do serviço, continua em funcionamento. Até o fim de 2018, havia 2.883 equipamentos em operação, dentre radares fixos, barreiras eletrônicas e controladores mistos (Ministério da Infraestrutura, 2018, p. 19).

Em 2019, conforme já foi citado, o presidente Jair Bolsonaro determinou a suspensão desse programa, até que fosse feita uma reavaliação sobre a sua efetividade. Contudo, a justiça brasileira interveio e suspendeu a ordem presidencial, determinando o retorno das fiscalizações eletrônicas por meio de radar (JFDF, 2019).

2.4.5 Estrutura institucional dos órgãos ligados à segurança rodoviária

O Sistema Nacional de Trânsito - SNT é composto pelo conjunto de órgãos responsáveis por todas as atividades relacionadas ao trânsito rodoviário no país (Brasil, 1997). É composto por órgãos das três esferas políticas do país, que atuam de forma subdividida em funções normativas, consultivas e executivas, sob a coordenação do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Tem a sua composição e atribuições expressamente delimitadas no CTB, Lei nº 9.503/1997.

No grupo dos órgãos normativos e consultivos estão o CONTRAN, os CETRAN e o CONTRANDIFE. O CONTRAN é o órgão máximo normativo do SNT. É composto

pelos Ministros de Estado de várias áreas relacionadas ao trânsito rodoviário, que decidem sobre as normas técnicas e regulamentares gerais de trânsito complementares ao CTB, através de resoluções (Brasil, 1997; CONTRAN, 2019b). Vinculadas ao CONTRAN e com o objetivo de assessorar as decisões técnicas do órgão, funcionam cinco câmaras temáticas, formadas por grupos de especialistas oriundos de órgãos públicos e da sociedade civil com conhecimento sobre trânsito (CONTRAN, 2019a). Os CETRAN e o CONTRADIFE também têm poder normativo, mas apenas na sua área de circunscrição e limitados pelo preceituado genericamente pelo órgão normativo federal (Brasil, 1997). Existem 26 CETRAN (um em cada estado da federação) e 01 CONTRADIFE, no Distrito Federal. Compete também aos CETRAN e ao CONTRADIFE a análise e julgamento em segunda instância dos recursos das infrações praticadas nas suas áreas de circunscrição (Brasil, 1997).

Na esfera dos órgãos de execução estão o DENATRAN, os DETRAN e os Departamentos/Secretarias Municipais. O DENATRAN define os procedimentos relativos às normas estabelecidas pelo CONTRAN e coordena a execução da política nacional de trânsito (Brasil, 1997). Compete aos DETRAN executar a maioria dos serviços relacionados aos veículos e condutores na sua área de circunscrição, em consonância com o estabelecido pelo CONTRAN e DENATRAN (Brasil, 1997, art. 22). Às Secretarias Municipais compete o exercício de funções mais limitadas, dentre as quais a gestão do estacionamento rotativo; a aplicação das penalidades oriundas de infrações por circulação, estacionamento e parada, excesso de peso, de dimensões e de lotação dos veículos em suas áreas de circunscrição; e o registro e licenciamento dos veículos de propulsão humana e tração animal (Brasil, 1997, art. 24).

Ainda no âmbito executivo, mas sob o enfoque da construção e manutenção das vias terrestres, estão os órgãos executivos rodoviários: DNIT (federal), os Departamentos Estaduais e Departamentos/Secretarias Municipais (municipal). A função primordial dessa categoria de órgãos é a construção e manutenção das vias terrestres, que compreende também a sinalização, instalação e operação dos equipamentos de controle viário (Brasil, 1997, art. 21). Saliente-se que o CTB também autoriza que os órgãos supracitados realizem a fiscalização do trânsito nos seus respectivos trechos de atuação.

Na fiscalização de trânsito propriamente dita atuam a Polícia Rodoviária Federal (União), as Polícias Militares (estados) e as guardas municipais ou agentes de trânsito (municípios) (Brasil, 1997).

O CTB ainda cita as JARI, colegiados vinculados a cada um dos órgãos executivos e rodoviários, responsáveis pelo julgamento em primeira instância dos recursos interpostos contra as penalidades aplicadas por cada órgão, respectivamente (Brasil, 1997, art. 17).

Saliente-se que embora exista subordinação às normas expedidas pelo CONTRAN, não existe hierarquia entre os órgãos do SNT, o que explica, em parte, os problemas estruturais desse sistema. Como consequência do sistema federativo e da repartição de competências e receitas, não existe uma gestão centralizada sobre os recursos financeiros

utilizados para a execução da política de trânsito nacional (Brasil, 1988).

2.4.6 Influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária

De modo a verificar se as práticas e normas relativas à segurança rodoviária implementadas no Brasil sofreram influência do Mercosul e da WHO, realizaremos uma breve exposição das semelhanças e das influências detetadas.

Influências pontuais do Mercosul em relação ao Brasil foram localizadas, tais como a realização de uma inspeção de segurança nos veículos comerciais de transporte de mercadorias e pessoas que transitam entre os diversos países do bloco (Mercosul, 1997) e a exigência de contratação de um seguro de responsabilidade civil que ampare possíveis colisões e acidentes ocorridos em países diferentes do da matrícula do veículo (Mercosul, 1994). Mais recentemente e ainda com a implementação em curso, foram padronizadas as placas de identificação das matrículas dos veículos dos países componentes do Mercosul, com o objetivo de promover o livre trânsito terrestre entre os países e um sistema informático de consultas veiculares compartilhado, que proporcionará um maior controle sobre os delitos cometidos na área territorial do Mercosul (Mercosul, 2014).

Convém ressaltar que ainda existem disparidades visíveis entre as legislações de trânsito dos países componentes do Mercosul, que optaram por manter a individualidade das suas legislações. Por vezes, não há uniformidade dentro dos próprios países, como é o caso da Argentina, Paraguai e Uruguai, em que os distritos podem estabelecer regras locais sobre a circulação rodoviária dentro dos seus territórios (Castro, 2011). Outro ponto de divergência relevante entre os países do bloco consubstancia-se na idade mínima para condução de veículos automotores, que é permitida a partir dos dezasseis (Uruguay, 1997) ou dezassete anos de idade (Argentina, 1995), para determinadas categorias de veículos. No Brasil, só é permitido conduzir veículos de qualquer categoria a partir dos 18 anos (Brasil, 1997).

Em relação a uma possível unificação dos ordenamentos jurídicos de trânsito dos países componentes do Mercosul, a única manifestação expressa foi realizada por meio do ‘Acordo sobre regulamentação básica unificada de trânsito entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Peru’, assinado em 1992 (Brasil, 1993). Por meio desse diploma normativo, conforme o próprio nome diz, foram estabelecidas regras básicas de circulação e conduta para o trânsito de veículos nos países signatários.

Também é conveniente verificar o grau de influência em relação às políticas públicas de segurança rodoviária implementadas no Brasil em relação à WHO. Apesar de não haver nenhum instrumento formal de subordinação para que o Brasil siga as recomendações desse organismo internacional, percebe-se uma considerável influência dessa instituição nas medidas implementadas no país.

As normas que refletiram a concordância com as orientações da WHO serão melhor detalhadas no próximo tópico, mas aqui demonstraremos que após a publicação de relatórios, orientações e das conferências globais de segurança rodoviária promovidas pela ONU, das quais o Brasil participou, ocorreram mudanças relativas à segurança rodoviária no país, especialmente no que se refere aos regulamentos e normalizações.

Tanto em 2004 como em 2006, a WHO lançou manuais visando a prevenção de lesões oriundas de acidentes de trânsito, sugerindo um conjunto de intervenções específicas para prevenir tais lesões (Mohan et al., 2006; Peden et al., 2004). O número de recomendações é muito vasto e não é viável expor nominalmente todas elas, mas convém salientar que nesses documentos são reforçadas as orientações para que os países invistam na segurança das vias e nas medidas de acalmia de tráfego, no controle de velocidade, nos equipamentos de segurança passiva e ativa dos veículos, no controle do consumo de álcool na direção de veículos automotores, na utilização de luzes acesas durante o dia para determinados tipos de veículos e vias, na utilização de cintos de segurança e sistemas de retenção para crianças e na utilização de capacetes para veículos de duas rodas, dentre outras (Mohan et al., 2006; Peden et al., 2004).

Embora não se possa afirmar que as ações do Estado brasileiro decorreram exclusivamente das orientações da WHO, é possível perceber alguns indícios que isso tenha ocorrido. A partir de 2006 começou a haver um endurecimento da penalização administrativa para o consumo de álcool na direção de veículos automotores (Brasil, 2006), o que também ocorreu em relação ao crime de embriaguez ao volante em 2008 (Brasil, 2008). Também em 2008, o CONTRAN estabeleceu pela primeira vez a obrigatoriedade de utilização de dispositivos de retenção para crianças (CONTRAN, 2008). Em 2009, o CONTRAN regulamentou pela primeira vez a exigência dos air bags e sistema de freio anti-travamento nos veículos produzidos no Brasil (CONTRAN, 2009a, 2009b). Ainda em 2009, o DNIT iniciou a implementação do programa de controle eletrônico de velocidade nas rodovias federais (DNIT, 2010a).

Com o lançamento da Década de ação da ONU, em 2010, as ações responsivas continuaram. Em 2015, o Brasil sediou a segunda Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança no Trânsito, promovida pela WHO e da qual participaram mais de 120 países (Itamaraty, 2015). Em 2018, apesar do atraso da promulgação do PNATRANS, o Brasil formulou um plano nacional com responsabilidades específicas para os órgãos do SNT, visando a redução em 50% do número de mortes e feridos em acidentes de trânsito (Brasil, 2018). No plano normativo, o CONTRAN continuou a editar resoluções visando a implementação de itens de segurança (CONTRAN, 2015a; CONTRAN, 2015), regulamentando as características de construção e design dos veículos (visando a proteção dos utilizadores mais vulneráveis) (CONTRAN, 2018d) e a exigência de realização de ensaios envolvendo as partes estruturais dos veículos, a fim de verificar seus comportamentos em casos de impactos e colisões (CONTRAN, 2018c).

3 NORMAS RELACIONADAS COM A SEGURANÇA RODOVIÁRIA NO BRASIL

Agora adentraremos na enumeração das principais medidas normativas de segurança viária implementadas no Brasil entre 1990 e 2019, relativas aos temas delimitados no modelo de análise. Antes de expô-las, porém, faremos uma breve contextualização sobre o enquadramento normativo geral vigente à época.

Em 1990, o trânsito brasileiro era regido por três fontes normativas: o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 5.108/1966), o Regulamento do Código Nacional de Trânsito (Decreto nº 62.127/1968) e pelas Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito. O CNT, cuja edição havia sido em 1966, encontrava-se desatualizado frente às necessidades sociais da década de 1990.

No CNT já havia a previsão de penalização com suspensão da carteira de habilitação para o condutor que fosse flagrado a conduzir sob efeito de álcool ou qualquer outra substância tóxica, mas ainda não havia a criminalização da conduta. A penalidade de cassação do documento de habilitação para o condutor que incorresse nessa conduta também estava prevista, mas somente aplicada na terceira vez que o mesmo motorista fosse flagrado dirigindo embriagado ou sob efeito de outra substância tóxica (Brasil, 1966). Também já havia a obrigatoriedade de conduzir motocicletas e veículos similares utilizando-se de capacetes, mas a multa para a sua não utilização era a de valor mais baixo (Brasil, 1982).

Em 1988, foi promulgada uma nova Constituição da República Federativa do Brasil, a partir da qual a competência legislativa relativa ao trânsito e transporte passou a ser privativa da União (Brasil, 1988), previsão que uniformizou as normas de trânsito no país, dificultando a criação de normas isoladas e válidas apenas em determinados territórios.

Em 1989, por meio da Resolução do CONTRAN nº 734, a validade da CNH passa a ser vinculada à validade dos exames médicos, com renovação a cada cinco anos para pessoas com até 60 anos de idade, e a cada três anos para condutores maiores de 60 anos (CONTRAN, 1989a, art. 57).

Esse era o contexto normativo em que viviam os condutores brasileiros até 1998. A partir desse ano, começou a vigorar o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.507/1997). O CTB foi apresentado como solução aos clamores sociais de maior segurança rodoviária e menos mortes nas estradas (M. Pereira, 1999), já que apresentava penalizações rígidas e mais onerosas para determinados comportamentos de risco, inclusive para pedestres e ciclistas. Outra inovação do código era a possibilidade de o valor das multas ser multiplicado por três ou cinco vezes, a depender da infração cometida (Brasil, 1997).

Trouxe alterações significativas do ponto de vista do comportamento do condutor, penalizando a utilização de celulares durante a condução, exigindo a utilização de cintos de segurança por todos os ocupantes do veículo e estabelecendo limites uniformes de velocidade máxima e mínima para cada tipo de via (Brasil, 1997). Estabeleceu ainda a

obrigatoriedade de execução de políticas de educação para o trânsito a todos os órgãos do SNT, a frequência obrigatória em cursos de reciclagem e o sistema de pontos atrelados à carteira nacional de habilitação, que ultrapassado o limite resultaria na suspensão do direito de dirigir. Outra inovação foi a implementação da PPD, a permissão para dirigir veículos automotores, concedida no primeiro ano de habilitação aos aprovados nos exames de condução veicular (Brasil, 1997). Somente findo esse prazo sem o cometimento de infrações graves e gravíssimas ou reincidência em infrações de graduação média é que seria expedida a CNH definitiva (Brasil, 1997).

A partir do CTB, os municípios brasileiros passaram a ser participantes das políticas nacionais de trânsito, sendo atribuídos a eles funções executivas, de fiscalização e administração viária (das vias municipais). Também foram criados os ‘crimes de trânsito’, uma norma especial frente ao Código Penal Brasileiro, que previa os crimes de homicídio culposo e lesão corporal culposa cometidos na direção de veículo automotor, omissão de socorro à vítima ferida em decorrência de acidente de trânsito, a embriaguez ao volante, a violação da suspensão ou proibição de obtenção da CNH ou PPD, a participação em ‘racha’ ou competição por espírito de emulação, a direção de veículo automotor sem a devida habilitação, a permissão ou entrega da direção de veículo automotor a pessoa não habilitada, com habilitação cassada ou suspensa e o tráfego de veículo em velocidade incompatível (Brasil, 1997).

Esclarecido o contexto normativo geral vivenciado no Brasil durante os anos da década de 1990, passemos à descrição das normas reguladoras especificamente sobre o controle de velocidade, ao consumo de álcool na direção de veículos automotores, ao uso do cinto de segurança e dos sistemas de retenção para crianças, às normas relativas à segurança dos veículos e das vias.

3.1 Controle de velocidade

Antes do CTB, era o Regulamento do Código Nacional de Trânsito quem regulamentava os limites máximos de velocidade admitidos aos veículos automotores em circulação no Brasil. Apesar de prever velocidades máximas de circulação entre 20 e 80 km/h, a depender da via em que ocorresse a circulação, trazia a possibilidade das autoridades locais estabelecerem, conforme as conveniências de cada local, os limites de velocidade nas suas áreas de circunscrição (Brasil, 1968).

A partir do CTB, em 1998, as velocidades máximas de circulação passaram a ser homogêneas em todo o território nacional, sem admitir regulação⁴ por autoridades locais. Os limites de circulação continuaram a ser diferenciadas em relação ao tipo de via: urbanas e rurais. Nas vias urbanas, a velocidade variava dos 30 aos 80 km/h, enquanto nas vias

⁴ Salvo em condições anormais e excepcionais de tráfego e circulação, as autoridades locais não tem competência para alterar os limites de velocidade de circulação dos veículos em trânsito em seus territórios.

rurais a velocidade admitida oscilava entre 110 e 80 km/h nas rodovias e 60 Km/h nas estradas (Brasil, 1997).

Em 2003, a Lei nº 10.830 passou a admitir a velocidade máxima de circulação das motocicletas em 110 km/h, categoria de veículos para os quais o CTB era silente em relação ao limite de velocidade (Brasil, 2003).

Em 2016, uma nova alteração ao CTB ocorreu, que passou a admitir limites de velocidade diversos em relação a rodovias de pista dupla e de pista simples. Nas rodovias de pista dupla passou a ser admitida a velocidade máxima de circulação de 110 km/h para automóveis, camionetas e motocicletas e 90 km/h para os demais veículos e para as rodovias de pista simples a velocidade de 100 km/h para automóveis, camionetas e motocicletas e 90 km/h para os demais veículos (Brasil, 2016a).

Sob outra vertente, passaremos a analisar as normas relativas ao controle de velocidade realizado por meio de equipamentos eletrônicos no Brasil. O controle eletrônico de velocidade dos veículos começou a ser normalizado pelo CONTRAN em 1995, com a definição do que seria barreira eletrônica, seus requisitos técnicos e a forma de utilização para fins de fiscalização (CONTRAN, 1995a, 1995b). Várias normas foram editadas para regulamentar o uso dos equipamentos de controle eletrônico de velocidade entre 1995 e 2003, visando definir os tipos de equipamentos autorizados (CONTRAN, 1996), seus requisitos técnicos (CONTRAN, 1998a), as condições de utilização (CONTRAN, 1998c, 1998d) e demais assuntos relacionados ao emprego desses equipamentos para fins de fiscalização e aplicação de penalidades (CONTRAN, 2002, 2003). Esse período foi marcado por avanços e retrocessos normativos, consequência da desconfiança da sociedade na utilização desses equipamentos, que eram vistos muito mais como meios para incrementar a arrecadação do Estado do que efetivamente como contributo para a segurança rodoviária (da Silva Monteiro, 2004).

Foi a partir da Resolução nº 146 que o controle de velocidade por meios eletrônicos começou a se solidificar como medida de fiscalização legítima. Foram esclarecidos alguns pontos de validade da norma, tais como a proibição de remuneração das concessionárias das vias em que eram localizados os equipamentos, a necessidade de ampla visibilidade do equipamento fiscalizador na via, um percentual de tolerância técnica das velocidades medidas, em virtude da aferição do equipamento, a prescindibilidade de avisos sobre a fiscalização por meios eletrônicos e a desnecessidade da presença da autoridade de trânsito no local das infrações (CONTRAN, 2003). Contudo, a questão da necessidade ou não de avisos da fiscalização eletrônica e da presença da autoridade de trânsito no local da infração continuaram a ser pontos de discussão nas câmaras temáticas do CONTRAN, que alteraram ainda o posicionamento do órgão nas Resoluções nº 165/2004, 174/2005, 214/2006, 340/2010, 396/2011 e 458/2013.

Em 2011, por meio da Resolução nº 396, o CONTRAN estabeleceu uma série de requisitos à fiscalização eletrônica de velocidade, tais como a classificação dos tipos de

equipamentos, a lista dos dados mínimos que devem estar presentes nas imagens capturadas por esses equipamentos, a obrigatoriedade dos equipamentos serem homologados pelos órgãos oficiais de metrologia a cada 12 meses, a necessidade de estudos técnicos que corroborem a escolha dos locais de utilização/instalação dos equipamentos, a não obrigatoriedade de aposição de avisos sobre a fiscalização eletrônica nas vias em que esse tipo de fiscalização é realizada, bem como da não obrigatoriedade dos agentes de trânsito estarem presentes no momento da constatação da infração junto ao equipamento (CONTRAN, 2011).

Em 2020, motivado pela determinação do Presidente da República Jair Bolsonaro, o CONTRAN editou nova resolução, alterando os requisitos para a utilização dos equipamentos eletrônicos de controlo de velocidade. A partir da vigência dessa norma, dia 1º de novembro de 2020, serão exigidos estudos técnicos mais fundamentados para a instalação, operação e monitoramento dos controladores e redutores de velocidade em utilização no país. Também passou a ser exigida a publicação no sítio eletrônico da internet do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via os locais aptos a serem fiscalizados por meio de equipamentos portáteis de controlo de velocidade, bem como a lista dos locais em que estão instalados os controladores fixos de velocidade (CONTRAN, 2020).

Ainda para o controlo de velocidade, de forma excepcional e diante da comprovada ineficiência de outros meios de engenharia de tráfego para a redução da velocidade, o CONTRAN autoriza a utilização de ondulações transversais à via. As Resoluções nº 39/1998, 336/2009 e 600/2016 tratam sobre esse assunto.

3.2 Controlo do uso de álcool na condução de veículo automotor

Desde o CNT, de 1966, a condução sob o uso de álcool ou substância de efeito análogo era penalizada com multa administrativa e a gerava a apreensão da carta de condução e do veículo conduzido (Brasil, 1966). A partir de 1989, a Resolução nº 737 do CONTRAN passou a prever o teor de 8 decigramas de álcool por litro de sangue ou 0,4 miligramas por ar expelido dos pulmões, para fins de comprovação do estado de embriaguez e consequente aplicação das penalidades supracitadas (CONTRAN, 1989b).

Mas foi a partir de 1998 que a condução sob influência do álcool passou ser duramente penalizada, resultando em penalidades tanto na esfera administrativa quanto na criminal.

No âmbito administrativo, de 1998 a 2006, ao condutor que fosse flagrado dirigindo com teor alcoólico superior a 6 decigramas por litro de sangue era aplicada uma multa de graduação gravíssima, multiplicada por cinco vezes, acompanhada da suspensão do direito de dirigir (Brasil, 1997). Com o advento da Lei nº 11.275/2006, que ficou conhecida como ‘tolerância zero’, a lei suprimiu o teor alcoólico mínimo exigido para a aplicação da penalidade de multa. Dessa forma, para fins de aplicação da penalidade administrativa, os

condutores brasileiros não poderiam ingerir nenhuma quantidade de álcool antes de dirigir, sob pena de infringirem a nova redação do art. 165 do CTB (Brasil, 2006). Em 2008, a Lei nº 11.705 alterou novamente a redação do art. 165 do CTB, que passou a prever a suspensão do direito de dirigir especificamente por 12 meses, nos casos em que o condutor fosse flagrado dirigindo alcoolizado ou sob influência de qualquer outra substância psicoativa que determinasse dependência (Brasil, 2008). Em 2012, uma nova alteração propiciada da Lei nº 12.760 aumentou o fator multiplicador da penalidade administrativa de multa para dez vezes o valor da multa gravíssima, mantendo a suspensão do direito de dirigir por 12 meses (Brasil, 2012). Essa lei também previu a possibilidade de duplicar a multa imposta nos casos de reincidência do consumo de álcool por um condutor flagrado novamente num período de 12 meses da primeira infração.

No âmbito criminal, a primeira redação do CTB não previa teor alcoólico a ser apurado em quem dirigisse sob influência de álcool ou substância psicoativa, mas exigia que o condutor estivesse expondo a dano potencial a incolumidade de outrem. Nesses casos, o condutor flagrado seria responsabilizado com pena de detenção de seis meses a três anos, além da suspensão da CNH ou proibição de retirá-la (Brasil, 1997). Em 2008, a Lei nº 11.705 retirou a exigência de exposição a perigo de dano à incolumidade física de outrem, contudo estabeleceu o limite máximo de 6 decigramas de álcool por litro de sangue do condutor flagrado (Brasil, 2008). Em 2012, a Lei nº 12.760 manteve o limite máximo de 6 decigramas de álcool por litro de sangue ou 0,3 miligrama de álcool por litro de ar alveolar do condutor flagrado, caso o condutor optasse por se submeter ao exame realizado no etilômetro, mas em virtude do direito legal de recusa na realização do teste, também passou a admitir que a infração fosse apurada pelo agente fiscalizador por meio de sinais que comprovassem a alteração da capacidade psicomotora do condutor fiscalizado (Brasil, 2012).

É imperioso ressaltar que devido o direito *nemo tenetur se detegere*, ou direito a não autoincriminação, respeitado no Brasil por força da Convenção Americana de Direitos Humanos, tratado internacional do qual o Brasil é signatário, é possível aos condutores brasileiros a recusa à submissão ao teste do etilômetro ou outro meio de aferição ativo do teor alcoólico, para fins de comprovação de ilícitos penais e/ou administrativos (Brasil, 1992). Dessa forma, a legislação de trânsito que visava combater essa conduta teve que se adaptar ao longo dos anos, prevendo que nos casos de recusa do condutor, fosse possível a comprovação da infração por outros meios legais admitidos.

No âmbito administrativo, a Lei nº 11.275/2006 passou a admitir a comprovação da infração através de quaisquer provas em direito admitidas. No mesmo sentido, a Lei nº 11.705/2008 passou a admitir a 'presunção de culpabilidade' do condutor que se recusasse a realizar o teste do etilômetro ou outro qualquer, atribuindo-lhe as penalidades administrativas da mesma forma que se comprovada a infração por meio do teste. Em 2012, a Lei nº 12.760 possibilitou expressamente a comprovação do estado de embriaguez por meio de imagens

ou vídeos. Em 2016, a Lei nº 13.281 criou expressamente a infração de recusa de utilização aos instrumentos de fiscalização para fins de comprovação de estado de embriaguez, a qual atribuiu penalização idêntica à do art. 165 do CTB, que retrata a infração por consumo de álcool ou outra substância psicoativa. No âmbito criminal, como já fora referido acima, desde 2012 as autoridades fiscalizadoras de trânsito podem comprovar por todos os meios admitidos em direito o estado de embriaguez de um condutor.

Coube ao CONTRAN esclarecer por meio das Resoluções nº 52/1998, 81/1998, 109/1999, 206/2006 e 432/2013 os procedimentos relativos à constatação da embriaguez nos condutores flagrados dirigindo, bem como os requisitos técnicos necessários aos equipamentos medidores dos índices de embriaguez, os etilômetros.

Ainda a fim de combater o consumo de álcool associado ao trânsito em veículos automotores, a Lei nº 11.705 também proibiu a venda e distribuição de bebidas alcoólicas em estabelecimentos localizados na faixa de domínio das rodovias federais e em suas áreas contíguas com acesso direto à rodovia, excetuados os estabelecimentos comerciais localizados nas zonas urbanas.

3.3 O uso do cinto de segurança e dos sistemas de retenção para crianças

Conforme já foi apresentado na parte introdutória desse tópico, o cinto de segurança é exigido no Brasil para todos os ocupantes do veículo e para todos os tipos de vias desde o início da vigência do CTB, em 1998. Em relação às tipologias de cintos e os prazos dados para a adequação da frota automotiva, esclareceremos no tópico relativo aos equipamentos de segurança dos veículos.

A partir de 2008, por meio da Resolução n.º 277, o CONTRAN regulamentou o transporte de crianças em veículos automotores. Por ela, as crianças até dez anos deveriam ser transportadas no banco traseiro dos veículos, e para crianças de até sete anos e meio de idade o uso dos dispositivos de retenção é obrigatório. Nessa ocasião, o órgão deu prazo de 730 dias para que os condutores se adaptassem à nova forma de transporte das crianças e excetuou o uso dos dispositivos de retenção para os transportes coletivos, para os veículos de aluguer, de transporte autônomo de passageiros, de escolares e com peso bruto total superior a 3,5 toneladas (CONTRAN, 2008, art. 1º).

Desde 2015, existe uma tentativa por parte do CONTRAN para que os dispositivos de retenção para crianças passassem a ser obrigatórios também em veículos de transporte de escolares (CONTRAN, 2015b, 2015c), contudo, por razões técnicas relacionadas à fabricação dos veículos destinados ao transporte de escolares, o CONTRAN suspendeu os efeitos das resoluções supracitadas até que os veículos destinados ao transporte de escolares sejam fabricados com cintos de três pontos ou sistemas de ancoragem do tipo isofix (CONTRAN, 2016).

Convém salientar ainda que o Projeto de lei n.º 3.267/2019, de autoria do presidente

Jair Bolsonaro, suscitou mudanças nas normas relativas ao transporte de crianças em veículos automotores. Após amplo debate e aprovação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, os dispositivos de retenção serão obrigatórios para crianças de até dez anos ou 145 cm de altura (Câmara dos Deputados, n.d.). Importa referir que no dia 13 de outubro de 2020 o PR sancionou o referido projeto de lei com vetos, o que demanda nova apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

3.4 Dispositivos de segurança nos veículos

Ao longo dos últimos anos pode ser observado um incremento nas normalizações que visam a implementação de equipamentos auxiliares de segurança ativa e passiva nos veículos brasileiros, bem como o estabelecimento de requisitos técnicos e ensaios sobre o comportamento dos veículos em determinadas situações. As exigências foram implementadas por meio de lei ordinária ou por resoluções do CONTRAN, como verifica-se a seguir.

Em 1994, passou-se a exigir a aposição de vidros laminados nos parabrisas e vidros temperados nas demais áreas envidraçadas (CONTRAN, 1994). A partir de 1998, os encostos de cabeça para os assentos dianteiros e traseiros próximos às portas passaram a ser exigidos para os veículos produzidos a partir de 1º de janeiro de 1999 (CONTRAN, 1998b). Em 2009, a Lei nº 11.910 e a Resolução nº 311 do CONTRAN incluíram o air bag como equipamento obrigatório nos veículos (Brasil, 2009; CONTRAN, 2009a). Também em 2009, o freio ABS foi incluído no rol dos equipamento obrigatórios em veículos, a ser implementado de forma escalonada em todas as categorias de veículos a partir de janeiro de 2010 (CONTRAN, 2009b). Em 2015, mais três dispositivos importantes passaram a ser de utilização obrigatória: a) o Isofix, um sistema de ancoragem para dispositivos de retenção para transporte de crianças (CONTRAN, 2015a); b) os encosto de cabeça e cintos de segurança de três pontos para todos os ocupantes dos veículos (CONTRAN, 2015a) e c) o sistema eletrônico de controle de estabilidade, para as categorias M1 e N1 (CONTRAN, 2015). Em 2018, os sistemas de alerta e monitoramento traseiro passaram a ter sua utilização obrigatória para os veículos do tipo automóvel, camioneta, utilitário e caminhonete, cuja data final para adequação se encerra em janeiro de 2027 (CONTRAN, 2018j).

Convém citar que, embora não se trate diretamente de um equipamento de segurança, a Resolução nº 760 estabeleceu a obrigatoriedade para que todos os veículos produzidos no Brasil tenham o aviso de não afivelamento dos cintos de segurança presente nos veículos. A data limite para implementação dessa medida é 1º de janeiro de 2023, para todas as categorias de veículos automotores (CONTRAN, 2018k).

Também em 2018, fundamentadas no PNATTRANS, foram criadas diversas resoluções pelo CONTRAN visando o incremento da segurança dos veículos produzidos e utilizados

no Brasil. A Resolução nº 751 estabeleceu os requisitos para o desempenho de automóveis, caminhonetes, camionetas e utilitários em caso de impacto lateral em poste (CONTRAN, 2018c). A Resolução nº 752 estabeleceu os requisitos de proteção aos pedestres exigidos para os automóveis, caminhonetes, camionetas e utilitários, em caso de atropelamentos (CONTRAN, 2018d). As Resoluções nº 753 e 754 estabeleceram os tipos e requisitos dos cintos de segurança existentes nos veículos de transporte de passageiros das categorias M2 e M3 (CONTRAN, 2018e, 2018f). A Resolução nº 755 estabeleceu os requisitos técnicos de fabricação e instalação dos dispositivos de anti-intrusão dianteira para os veículos do tipo caminhão e caminhão-trator (CONTRAN, 2018g). A Resolução nº 756 estabeleceu os requisitos de proteção aos ocupantes e a integridade do sistema de combustíveis decorrente de impacto em veículos das categorias automóvel, camioneta e utilitários (CONTRAN, 2018h). A Resolução nº 757 estabeleceu os requisitos técnicos de segurança e critérios para ensaios dos sistemas de retenção das portas, fechaduras, dobradiças e seus componentes dos automóveis, caminhonetes, camionetas e utilitários (CONTRAN, 2018i). A Resolução nº 765 estabeleceu os requisitos de proteção aos ocupantes da cabine dos veículos de transporte de carga das categorias N2 e N3 (CONTRAN, 2018l).

Também é importante abordar outra medida que visa assegurar os requisitos de segurança dos veículos, mas em outra perspectiva. O art. 104 do CTB traz a previsão de realização da inspeção periódica das condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído na frota de veículos brasileira (Brasil, 1997). Como o próprio nome diz, essa inspeção visa verificar a existência e as condições dos equipamentos/dispositivos de segurança veicular previstos pelo CONTRAN, bem como aferir se as emissões de gases e ruídos se encontram dentro do limite estabelecido pelas normas ambientais. Contudo, apesar da tentativa do CONTRAN em implementar a referida inspeção desde o início da vigência do novo código em 1998, por meio da Resolução nº 22 e das outras subsequentes, essa medida ainda está pendente de execução. A última norma reguladora da inspeção técnica veicular - ITV foi a Resolução nº 716/2017 do CONTRAN, contudo seus efeitos foram suspensos por tempo indeterminado pela Deliberação nº 170/2018 do CONTRAN.

3.5 Segurança nas vias terrestres

O Brasil editou cinco Planos Nacionais de Viação - PNV entre os anos de 1934 e 2011. O objetivo desses planos era conceituar e detalhar o sistema nacional de viação, especificando todos os modos de transporte e a infraestrutura pertencente sob a gestão das três esferas políticas brasileiras (União, Estados e Municípios) e tratar das regras gerais de exploração da infraestrutura pública dos transportes diretamente ou pela iniciativa privada (Brasil, 1934, 1964, 1967, 1973, 2011).

Apesar da existência de cinco versões do referido plano, os PNV limitaram-se a

especificar as regras de nomenclatura e de definição dos tipos de rodovias, bem como a extensão e as cidades de ligação relacionadas às vias da rede rodoviária nacional. Foram insuficientes em prever critérios para a construção ou a atualização da rede rodoviária nacional existente conforme as necessidades futuras do país, tampouco previram ações ou o estabelecimento de requisitos voltados para a promoção da segurança na construção e/ou reformulação das infraestruturas rodoviárias brasileiras.

Esse papel coube ao DNIT/DNER, que através de documentos técnicos direcionados para a realização de projetos rodoviários no Brasil tentou de alguma forma padronizar, ainda que apenas em caráter orientativo, as melhores técnicas, materiais e equipamentos direcionados para a construção de obras de infraestrutura rodoviária, conforme o nível de serviço da via (DNER, 1996; DNIT, 2010b).

O DNIT também implementou o Plano Nacional de Contagem de Tráfego - PNTC, cujo objetivo era colher dados relativos ao volume de tráfego, às velocidades operacionais dos veículos e ao volume de cargas transportadas por veículo, a fim fundamentar políticas públicas relacionadas à rede rodoviária brasileira (DNIT, n.d.).

Em novembro de 2019, o DNIT anunciou o lançamento do BrazilRap, programa de avaliação de rodovias, em parceria com o International Road Assessment Program- IRAP (DNIT, 2019). O objetivo do programa é avaliar o grau de periculosidade das rodovias, utilizando-se da metodologia IRAP e, com base nessa informação, realizar as intervenções necessárias e reduzir o risco de ocorrência de acidentes de trânsito (DNIT, 2019). O programa internacional do IRAP funciona como uma auditoria nos quesitos de segurança das vias, obedecendo uma classificação que varia de uma a cinco estrelas, e é aplicada em mais de cem países (IRAP, n.d.).

4 PORTUGAL – ASPETOS GERAIS E ANÁLISE DA SEGURANÇA RODOVIÁRIA

Portugal é um país de pequena extensão territorial, que comporta uma parte continental, a maior parte do seu território, a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira. No total, tem aproximadamente 92.225,61 quilómetros quadrados de extensão e uma população de 10.276.617 pessoas (INE, 2018a).

Portugal faz parte da União Europeia, na qual ingressou em 1º de janeiro de 1986 (CEE, 1985). A UE visa, além da integração económica, a integração política e social entre seus países-membros, por meio da qual foi possibilitada a livre circulação de pessoas e bens, a adoção de uma moeda única por boa parte dos países e a criação de instituições políticas de representação democrática (UE, 2012).

4.1 Modelo de organização política

Em termos de divisão administrativa, Portugal é dividido em 20 distritos, 308 concelhos/municípios e 3.092 freguesias (INE, 2018a, p. 12)

É uma República Constitucional unitária, onde o poder político é exercido de forma centralizada⁵ e caracterizado pela subordinação das entidades e órgãos às diretrizes do poder central (Portugal, 1976a).

Como sistema de governo, Portugal adota o semipresidencialismo: o Presidente da República - PR atua como Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro como Chefe do Governo (Portugal, 1976a). O PR é eleito por voto universal, direto e secreto para um mandato de cinco anos, permitida uma reeleição (Portugal, 1976a). O Primeiro-ministro é nomeado pelo PR após a oitava dos partidos políticos com assento na Assembleia da República e considerando o resultado das eleições legislativas (Portugal, 1976a). Governa pelo período de uma legislatura ou até que incorra em um dos casos de demissão do Governo previstos na Constituição Portuguesa, podendo ser reconduzido ao cargo por quantas legislaturas mantiver o apoio político e popular (Portugal, 1976a).

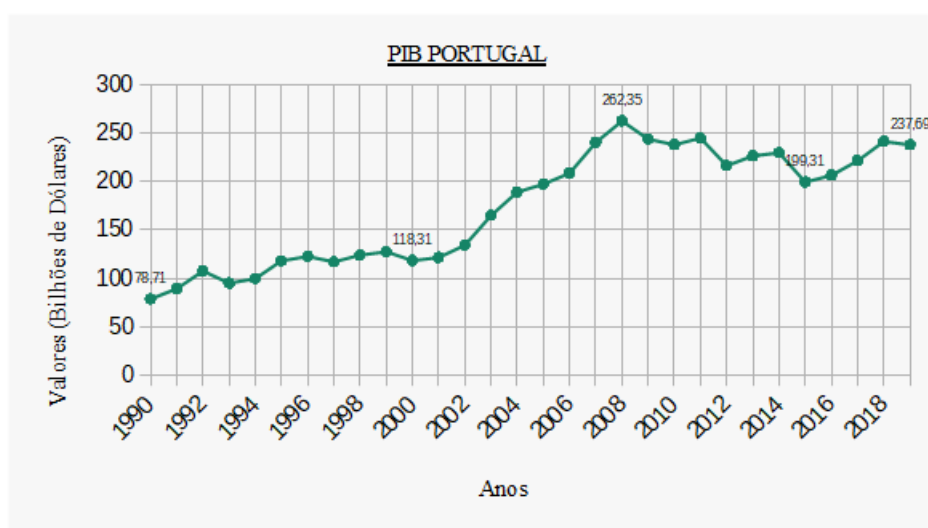
Ainda na esfera política, por fazer parte da UE, Portugal sofre influência das decisões tomadas pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia (UE, 2012). Em termos de representatividade política, além dos representantes do Governo que participam do Conselho e da Comissão Europeia, elege deputados para o Parlamento Europeu, órgão legislativo que, dentre outras funções, cria normas que devem ser observadas por todos os países componentes da UE (UE, 2012). Sobre a função legislativa e a obrigatoriedade de cumprimento das normas produzidas em âmbito europeu falaremos em tópico subsequente.

⁵ Embora existam as Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira, que gozam de uma maior autonomia política e administrativa, esses territórios devem obediência à Constituição Portuguesa e às leis gerais da República (CRP, 1976)

4.2 Aspetos económicos gerais

Portugal é um país de economia em recuperação (após a crise de 2008), amplamente baseada no setor de serviços (WTTC, 2018). Em 2019, o PIB de Portugal foi aproximadamente de 237 bilhões de dólares, com uma renda per capita de 23.080 dólares (The World Bank, n.d.-e). A fim de que seja possível visualizar a variação da atividade económica do país entre os anos de 1990 a 2019, apresenta-se a figura 8 abaixo.

Figura 8 – Variação do PIB de Portugal - 1990 a 2019

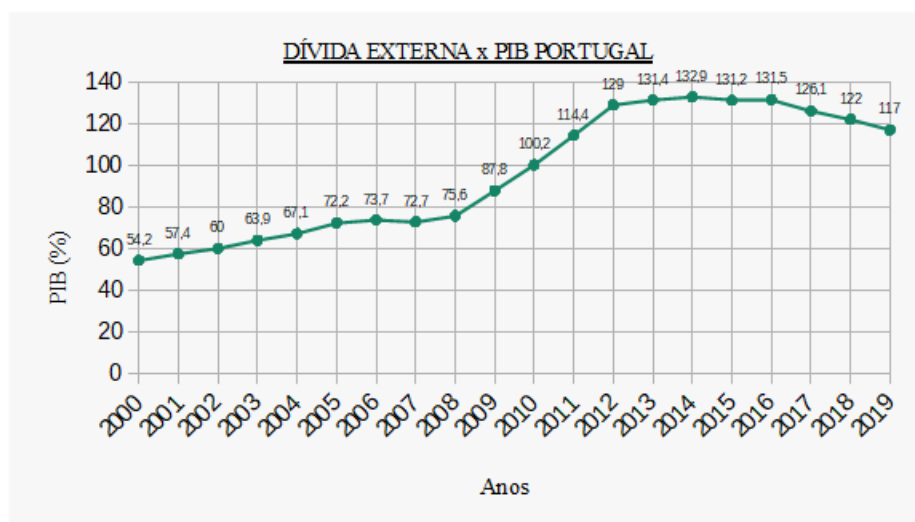


Fonte: The World Bank

Observe-se que em relação ao PIB, Portugal experimentou um crescimento arrojado entre os anos 2003 e 2008, ano que o PIB português alcançou o seu valor máximo, superando os 262 bilhões de dólares (The World Bank, n.d.-e). Em 2011, iniciou-se uma nova crise financeira, o que obrigou o Governo a assinar um memorando de entendimentos com a Comissão Europeia e o FMI, dando início à tróika. Durante os três anos que durou a tróika, houve uma suspensão radical do investimento público e rigorosa redução da despesa do Estado, além do aumento da carga fiscal sobre o trabalho e o consumo, o que impactou nos indicadores económicos de Portugal, inclusive no PIB (Rodrigues & Silva, 2015). Passado o período da tróika, que acabou em 2014, e apesar do processo de recuperação da economia, marcado por avanços e recuos, o PIB de Portugal ainda não retornou ao patamar alcançado em 2008.

Outro indicador económico importante é o nível de endividamento de Portugal. O país contraiu muitas dívidas nos anos recentes, cujo montante supera o PIB desde 2010 (Eurostat, n.d.-b). No gráfico abaixo (figura 9) é possível verificar o percentual de comprometimento financeiro do país em relação ao PIB, entre os anos de 2000 e 2019.

Figura 9 – Endividamento externo x PIB (Portugal)



Fonte: Eurostat

Em relação ao desenvolvimento social, Portugal tem melhorado o seu IDH de forma crescente. Em 1990, tinha como IDH o valor de 0,711, que passou para 0,782 no ano 2000 (UNDP, 2015, p. 234). Atualmente, segundo o último relatório da UNDP, Portugal ocupa a 40ª posição dentre os 185 países pesquisados, com um IDH de 0,850, o que o coloca como um país de muito alto desenvolvimento humano (UNDP, 2019, p. 298).

Em relação à taxa de alfabetismo em Portugal, também é possível verificar a sua melhoria nos últimos anos. Em 1991, 11% da população com idade superior a dez anos era analfabeta, percentual que foi reduzido para 9% em 2001 (PORDATA, n.d.-g). Em 2011, 5,2% das pessoas nessa faixa etária foram consideradas analfabetas (PORDATA, n.d.-g). A taxa de escolarização média para crianças e jovens entre 6 e 14 anos foi de 90,7% em 2018, indicador que também melhorou nos últimos anos (PORDATA, n.d.-b).

4.3 Aspectos relativos aos sistemas de transporte e à segurança rodoviária

Em relação ao sistema de transporte, Portugal utiliza maioritariamente o transporte rodoviário em relação ao transporte de mercadorias, enquanto que o transporte de passageiros é dividido de forma mais expressiva entre os modais rodoviário e ferroviário (INE, 2018b, p. 51).

Convém salientar que Portugal tem implementado melhorias nos seus sistemas de transportes nos últimos vinte anos. Baseado nas diretrizes expostas nas duas edições do Livro Branco dos Transportes e com financiamento económico da UE, promoveu ações com o objetivo de possibilitar uma distribuição mais equilibrada entre os modais de transporte utilizados, com vistas a atingir um sistema competitivo, económico e menos poluente (Comissão Europeia, 2011). Foram implementadas uma série de medidas técnicas, administrativas e normativas para melhorar o setor dos transportes no país, tais como a

revisão dos contratos de concessão rodoviária, reestruturações e privatizações de empresas estatais e investimentos em novas infraestruturas, dentre outros, a fim de diminuir a dependência do país do modal rodoviário (Ministério da Economia, 2014, p. 13). Contudo, mesmo com todo o investimento realizado, em 2018, cerca de 85% do transporte de mercadorias foi realizado por vias rodoviárias (Eurostat, n.d.-a).

4.3.1 Características das vias terrestres, frota automotiva e dos acidentes ocorridos em Portugal

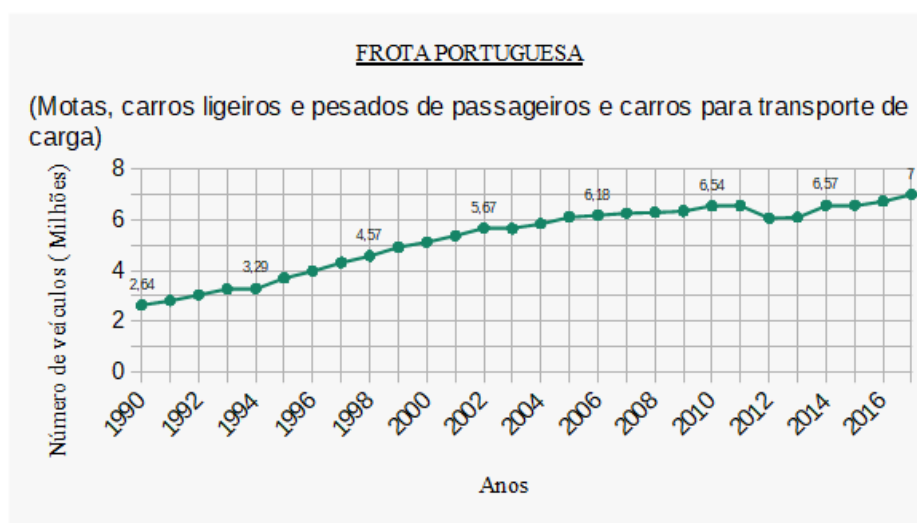
Conforme foi citado, Portugal ainda é um país muito dependente do modal rodoviário. Isso decorreu de uma distribuição pouco equilibrada dos investimentos do Estado, ao longo de vários anos, em outros modais de transporte, nomeadamente em ferrovias e hidrovias (A. M. Pereira & Pereira, 2015).

O recrudescimento do modal rodoviário em Portugal se consolidou com o apoio da UE (à época CEE), que com o objetivo de homogeneizar os níveis económicos e sociais dentre os países-membros do bloco, disponibilizou recursos financeiros para investimento em infraestruturas de grande relevância para Portugal, em especial para as infraestruturas rodoviárias. Da mesma forma, a partir de 1994, o Estado português continuou optando por incrementar sua infraestrutura rodoviária, mas dessa vez utilizando-se de capital privado, por meio de concessões (Marques & Silva, 2008).

Uma forma de demonstrar o crescimento da malha rodoviária portuguesa pode ser feito pela verificação da extensão das autoestradas do país. Em 1990, havia 303 km de autoestradas na parte continental do país, enquanto que em 2018, havia 3.065 km de extensão (PORDATA, n.d.-d).

Por outro parâmetro, verifique-se que em 1985, “a maioria das estradas encontravam-se sub-dimensionadas e incapazes de responder eficazmente os objetivos sócio-económicos dos transportes, exigindo premente reconstrução” (Portugal, 1985a, p. 3.206). Segundo o último levantamento realizado pela IP, de toda a rede rodoviária nacional, 81,6% está em bom ou satisfatório estado de conservação e segurança (IP, n.d.-b).

Como era de se prever, o investimento do Estado em rodovias traria reflexo na frota de veículos em circulação. Como é possível observar na figura 10, em 1990, existiam aproximadamente 2,6 milhões de motas, veículos ligeiros e pesados de transporte de passageiros e de carga matriculados no território português e em 2017, último ano em que as estatísticas foram disponibilizadas, o número de veículos registados em Portugal era superior a 7 milhões de veículos (PORDATA, n.d.-h).

Figura 10 – Evolução da frota portuguesa (1990 - 2017)

Fonte: Pordata

Em relação aos mais graves tipos de acidentes rodoviários ocorridos em Portugal e suas características, segundo o primeiro relatório de sinistralidade elaborado pela DGV/ANSR, em 1998, os acidentes mais mortais foram as colisões, que causaram 913 mortes nesse ano, seguida pelos despistes, com 586 vítimas, e atropelamentos, com 350 vítimas (DGV, 1999, p. 20). A principal causa dos acidentes mais graves foi a velocidade excessiva e esses ocorreram maioritariamente nos dias de final de semana, entre o período das 12h às 24h, com bom tempo (DGV, 1999). Em 2018, a ANSR produziu o mesmo tipo de relatório, mas com dados mais específicos e melhorados. Os acidentes em que mais ocorreram mortes⁶ foram as colisões, com 274 mortos, dos quais 143 estiveram envolvidos em colisões frontais; os despistes causaram a morte de 250 vítimas e os atropelamentos tiraram a vida de 151 pessoas, das quais 134 eram peões (ANSR, 2018b, p. 11). Em relação ao dia da semana, horário e condições meteorológicas, registou-se que os acidentes com vítimas mortais ocorreram maioritariamente aos sábados, domingos e segundas-feiras, no período entre as 15h e às 21h, com bom tempo; a maioria dos condutores que se envolveram em acidentes com mortes tinha carta de condução há mais de vinte anos e as vítimas foram predominantemente do sexo masculino, com idade superior a 60 anos (ANSR, 2018b).

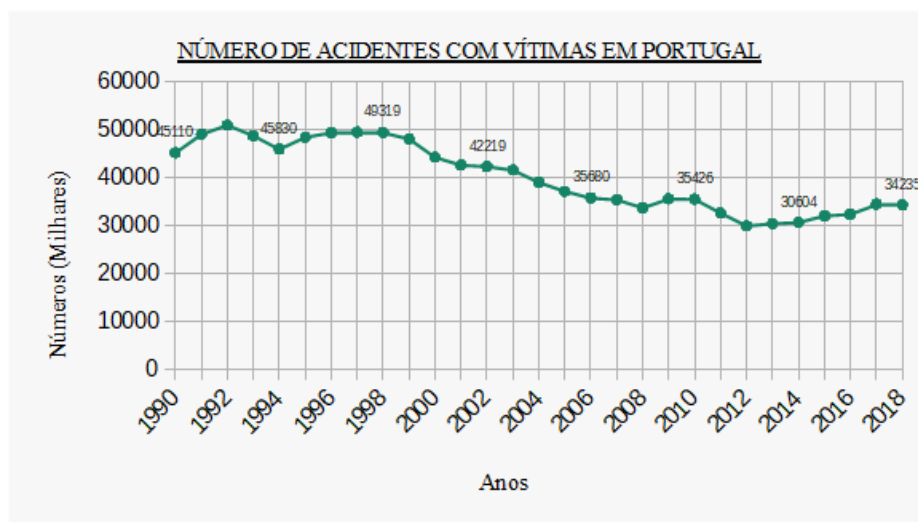
4.3.2 Estatísticas de acidentes com vítimas, de mortos e feridos em acidentes de trânsito

Nesse tópico exporemos as estatísticas detalhadas dos números de acidentes, mortos e feridos no trânsito ocorridos na parte continental do país, conforme os dados dos

⁶ Foi considerado o relatório da ANSR produzido em 2018 com a contagem de mortos a 30 dias da ocorrência do acidente.

relatórios de sinistralidade da ANSR, do portal de dados Portugal Contemporâneo e do Eurostat.

Figura 11 – Acidentes com vítimas em Portugal Continental

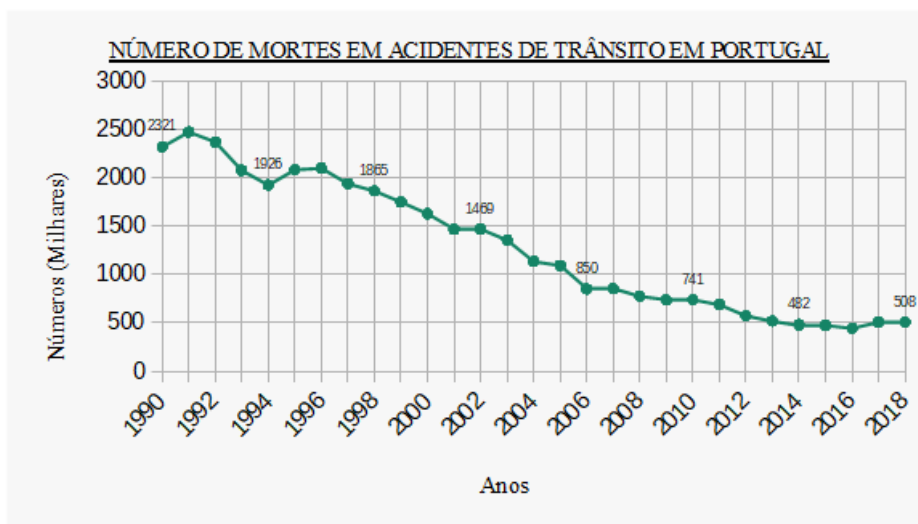


Fonte: Pordata

Como pode-se observar pelo gráfico (figura 11), entre 1990 e 2019, o número de acidentes rodoviários com vítimas sofreram uma notável redução em Portugal Continental (PORDATA, n.d.-a). Em 1990, foram registados 45.110 acidentes dos quais derivaram feridos ou mortos e em 2018, 34.235, ou seja, uma redução em números absolutos da ordem de 25%.

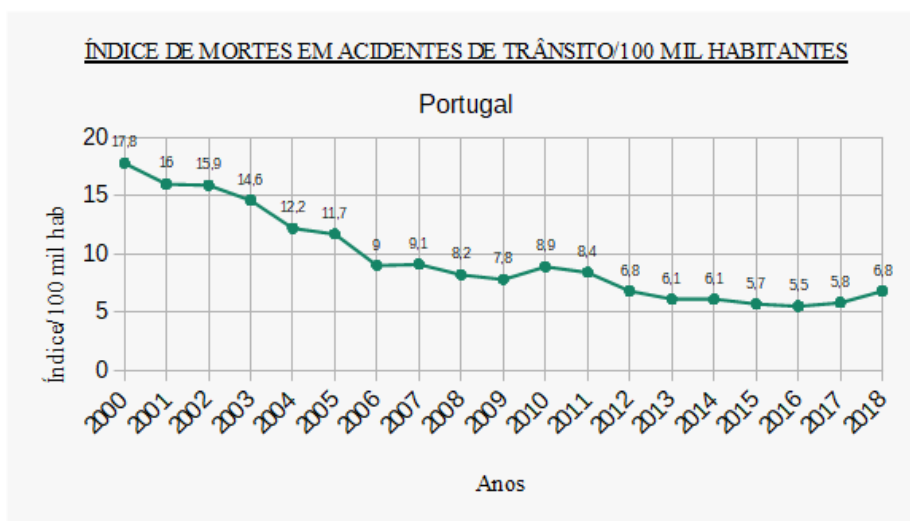
Em relação ao número de mortes⁷ em acidentes de trânsito rodoviário (figura 12), também percebeu-se uma redução significativa nos índices (PORDATA, n.d.-a). Em 1990, foram registadas 2.321 mortes oriundas de acidentes de trânsito, em 2018, 508. Uma redução em números absolutos da ordem de 78%.

⁷ Os dados do PORDATA consideram a morte ocorrida no local do acidente ou a caminho do hospital.

Figura 12 – Número de mortes em acidentes rodoviários em Portugal

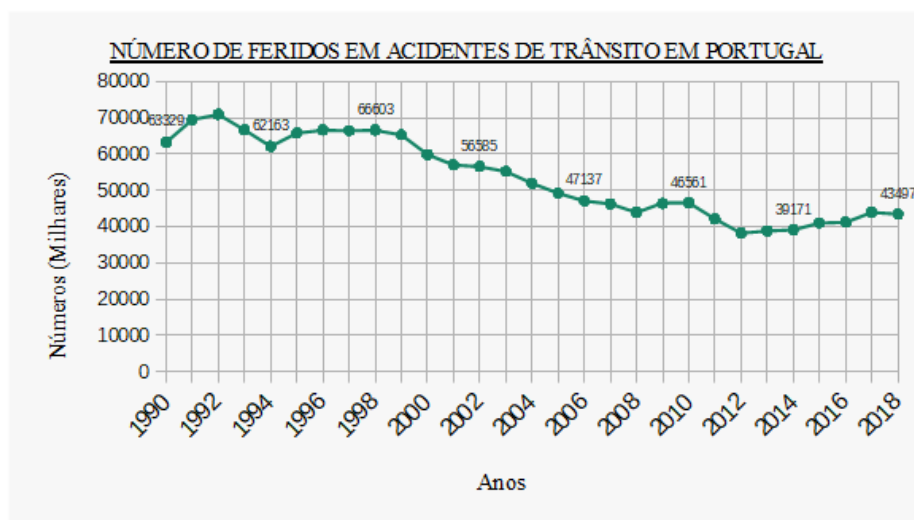
Fonte: Pordata

De modo a também permitir uma análise comparativa, apresenta-se a figura 13, com o índice de mortes por 100 mil habitantes, contabilizadas em até 30 dias da ocorrência do acidente, conforme os dados da Eurostat (Eurostat, n.d.-c).

Figura 13 – Índice de mortes em AT/100 mil habitantes - Portugal

Fonte: Eurostat

Em relação ao número de feridos em acidentes de trânsito (figura 14), também houve uma considerável redução no número de vítimas (PORDATA, n.d.-a), embora em menor proporção e constância que o número de mortes, conforme podemos visualizar no gráfico abaixo.

Figura 14 – Número de feridos em acidentes rodoviários em Portugal

Fonte: Pordata

Em 1990, foram 63.329 feridos em acidentes de trânsito ocorridos em Portugal Continental e em 2018, 43.497. Uma redução em números absolutos da ordem de 31%. Saliente-se que conforme a base de dados PORDATA, estão considerados nessas estatísticas tanto os feridos graves quanto os ligeiros oriundos de acidentes de viação ocorridos em Portugal Continental (PORDATA, n.d.-e).

4.4 Análise dos aspetos sociais, económicos, políticos e ambientais de Portugal, relacionados à segurança rodoviária

Assim como foi feito em relação ao Brasil, nesse tópico serão expostos alguns aspetos relacionados à segurança rodoviária de Portugal, com o objetivo de verificar ‘se’ e ‘como’ essas variáveis contribuíram para o resultado do país em relação ao número de mortes oriundas de acidentes de trânsito.

4.4.1 Existência de entidades relacionadas à segurança rodoviária e a sua atuação

Em Portugal existem muitas associações e instituições de natureza privada relacionadas com a segurança rodoviária. Nesse estudo, abordaremos as principais delas. Essas instituições dedicam-se a ações de educação para o trânsito (ACA-M, n.d.; Estrada Viva, n.d.; MUBI, n.d.; PRP, n.d.), formação de profissionais ligados à área (ACA-M, n.d.; AFESP, n.d.; APEC, n.d.; APSI, n.d.; PRP, n.d.), consultoria, desenvolvimento de estudos científicos e relatórios acerca da segurança rodoviária (AFESP, n.d.; APSI, n.d.; CRP, n.d.; PRP, n.d.), bem como a veiculação de campanhas publicitárias e a realização de eventos que promovem a consciencialização social acerca dos riscos inerentes ao trânsito rodoviário (ACP, n.d.; APSI, n.d.; FPCUB, n.d.; PRP, n.d.). Subdividiremo-nas em dois

grupos, apenas para que fique claro a natureza diversa dos seus objetivos: entidades sociais sem fins lucrativos e entidades de classe ou de prestadores de serviços relacionados direta ou indiretamente à segurança rodoviária.

No grupo das entidades sociais sem fins lucrativos, podemos citar a Prevenção Rodoviária Portuguesa – PRP (PRP, n.d.), o Automóvel Club de Portugal – ACP (ACP, n.d.), a Associação para a promoção da segurança infantil – APSI (APSI, n.d.), a Associação de cidadãos auto-mobilizados – ACA-M (ACA-M, n.d.), a Associação pela Mobilidade Urbana em Bicicleta - MUBI (MUBI, n.d.) e a associação coletiva Estrada Viva (Estrada Viva, n.d.).

No grupo das entidades de classe ou de prestadores de serviços relacionados direta ou indiretamente à segurança rodoviária podemos citar a Associação portuguesa de sinalização e segurança rodoviária – AFESP (AFESP, n.d.), a Associação nacional dos industriais do ensino da condução do automóvel – ANIECA (ANIECA, n.d.), a Associação portuguesa de escolas de condução – APEC (APEC, n.d.), a Associação nacional dos transportadores rodoviários de pesados de passageiros – ANTROP (ANTROP, n.d.), a Associação portuguesa de seguradores – APS (APS, n.d.), o Centro Rodoviário Português – CRP (CRP, n.d.), a Federação Nacional de Motociclismo – FNM (FNM, n.d.) e a Federação portuguesa de cicloturismo e utilizadores de bicicleta – FPCUB (FPCUB, n.d.).

Em relação às práticas de *advocacy*, percebe-se que o Estado português já se encontra em um estágio bem avançado de interligação com as entidades privadas do setor rodoviário. Em todos os planos governamentais de segurança rodoviária elaborados desde 2003, no mínimo 20 dessas instituições, associações de categorias profissionais ou federações de serviços ligados direta ou indiretamente ao setor foram citados como colaboradores na construção da estratégia ou como executores de algumas das ações desenvolvidas (ANSR, 2009, 2017; DGV, 2003).

A PRP, por exemplo, tem uma atuação de destaque e reconhecimento pelos órgãos governamentais. Além de ter sido chamada a participar em todos os planos de segurança rodoviária elaborados pelo Governo português desde 2003, seus estudos e ações educativas são utilizados para fundamentar as escolhas e práticas relativas a segurança rodoviária adotadas nos programas governamentais, a exemplo do que ocorreu quando da elaboração do Programa de Proteção Pedonal e de Combate aos Atropelamentos (ANSR, 2018a).

Desse contexto, pode-se perceber que segundo os critérios da WHO, as instituições e entidades portuguesas ligadas à segurança rodoviária já exercem o seu papel de influenciadores nos programas e políticas governamentais e contribuem para reforçar e direcionar o governo de Portugal para a consciencialização de boas práticas relacionadas à segurança viária e a preservação da vida da sua população.

4.4.2 Financiamento por parte de organismos e instituições internacionais

Por fazer parte da UE, Portugal tem acesso a auxílios financeiros oriundos dos programas e fundos do bloco. Esses recursos são disponibilizados em regime de comparticipação com os recursos nacionais (públicos e privados), visando o desenvolvimento económico e social equilibrado e a diminuição das assimetrias entre os países do espaço europeu (Comissão Europeia, n.d.-a).

A ajuda externa começou a ser disponibilizada a Portugal logo após a entrada do país no bloco, quando foram disponibilizados recursos financeiros por meio dos Quadros Comunitários de Apoio – QCA. Conforme será demonstrado, a disponibilização de recursos financeiros comunitários entre os anos de 1989 a 2006 tiveram muito impacto na segurança rodoviária em Portugal, especialmente em relação às infraestruturas rodoviárias do país.

Os recursos do QCA - I (1989 – 1993) foram utilizados para financiar o Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades – PRODAC, cujo objetivo era “promover o aumento da eficiência do sistema produtivo através da criação, ampliação e modernização das infra-estruturas de transportes e comunicações como meio redutor das assimetrias regionais” (de Sousa & Silva, 2005, p. 103). O PRODAC era voltado ao desenvolvimento das infraestruturas de transporte de todos os modais, inclusive ferroviário e marítimo, mas a maior parte dos recursos foram destinados ao modal rodoviário, que captou aproximadamente 61,4% dos recursos financeiros investidos (de Sousa & Silva, 2005, p. 108). Com o auxílio dos recursos do QCA I, foram construídos 640 quilómetros de novas estradas em um período de cinco anos, inclusive a autoestrada Lisboa – Porto (A1) (de Sousa & Silva, 2005, p. 104).

Da mesma forma, o QCA – II (1994 – 1999), com o objetivo de reforçar os fatores de competitividade da economia, continuou fomentando a criação e reformulação de infraestruturas de transportes, a fim de aumentar a mobilidade urbana e o descongestionamento das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Nessa altura, foram disponibilizados recursos financeiros para a construção de 93,7 km de IPs, 177 km de ICs, 42,1 km de autoestradas e de 8,1 km da rede e 6 estações do metropolitano de Lisboa (de Sousa & Silva, 2005, p. 110).

Por meio do QCA – III (2000 – 2006) continuaram os investimentos em infraestruturas rodoviárias e ferroviárias de ligação entre Portugal e Espanha, bem como entre as regiões menos desenvolvidas e os grandes centros do país (de Sousa & Silva, 2005).

Portugal continuou recebendo recursos oriundos da UE por meio de outros programas, tais como o Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN (2007-2013) (Observatório do QCA III, 2007) e do Connecting Europe Facility – CEF (2014-2020) (European Commission, n.d.). Contudo, em relação à segurança rodoviária e sua infraestrutura correspondente, foram os QCA que proporcionaram o maior volume de recursos destinados ao setor rodoviário português.

Convém citar que como condição para a continuidade da transferência dos recursos financeiros oriundos da UE, eram exigidos a melhoria de uma série de indicadores relativos ao desenvolvimento económico-social português. Em relação ao trânsito, por exemplo, eram verificadas as velocidades médias de percurso de um ponto a outro dentro do território europeu e o número de pessoas mortas em acidentes de viação por milhão de habitantes (Tribunal de contas, 2000, p. 61). Assim, percebe-se que a influência da UE em relação ao trânsito rodoviário extrapolou a esfera financeira, sendo também responsável pela equiparação dos indicadores de desenvolvimento entre os países do bloco, que era o objetivo final do financiamento pela UE.

4.4.3 Manifestação de Chefe ou órgão do governo em relação à segurança rodoviária

Considerando que em Portugal é obrigatória a elaboração de um programa de governo ao início de toda legislatura, no qual devem constar as principais orientações políticas e medidas a serem executadas durante o exercício do mandato (Portugal, 1976a, art. 188), a análise a ser realizada nesse tópico se dará sobre todos os programas dos governos constitucionais apresentados entre 1990 e 2019 no país. Saliente-se que serão citadas unicamente as previsões de ações ligadas à segurança e às infraestruturas rodoviárias, caso tenham havido.

O Programa do XII Governo Constitucional (1991 - 1995) previu que a DGV passaria à tutela do MAI e que seriam desenvolvidos um conjunto de ações voltadas ao “desenvolvimento da consciência cívica, a interajuda, a determinação e identificação dos pontos críticos, a responsabilização dos utentes das vias de comunicação, os cuidados especiais com os mais vulnerabilizados” (Portugal, 1991, p. 15).

O Programa do XIII Governo Constitucional (1995 – 1999) trazia um tópico específico sobre segurança rodoviária, no qual abordava a necessidade de melhoria nos processos de treinamento e obtenção da carta de condução, a introdução obrigatória do ensino das normas de circulação e segurança rodoviárias durante o ensino básico e preparatório, a promoção de campanhas educativas de segurança rodoviária e o reforço na fiscalização nas estradas (Portugal, 1995b, p. 15). Também referia-se a um programa de reabilitação da sinalização e construção/reconstrução das estradas portuguesas, à melhoria da oferta de transportes públicos urbanos e suburbanos de passageiros e da necessidade de uma revisão do regime das inspeções periódicas dos veículos (Portugal, 1995b).

O Programa do XIV Governo Constitucional (1999 – 2002) comprometeu-se em prosseguir com os investimentos nas infraestruturas rodoviárias, especialmente pela continuidade do regime de concessões. Ainda no âmbito da segurança rodoviária, considerou importante o alargamento da campanha de fiscalização denominada ‘Segurança máxima – tolerância zero’, a qual seria estendida a novos itinerários, o aperfeiçoamento do sistema de ‘registo de infrações do condutor – RIC’, a criação de uma

entidade coordenadora do sistema nacional de exames de condução e desenvolvimento e alargamento da educação rodoviária nas escolas (Portugal, 1999).

O Programa do XV Governo Constitucional (2002 – 2004) trouxe como previsões a elaboração de um plano nacional de prevenção rodoviária, a revisão do Plano Rodoviário Nacional, a execução de obras públicas de infraestrutura rodoviária relativas à rede fundamental das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e das cidades de média e grande dimensão e a criação do Instituto Estradas de Portugal, fruto da fusão do IEP, ECERR e ICOR (Portugal, 2002b).

O Programa do XVI Governo Constitucional (2004 – 2005) preconizava a estreita cooperação entre os órgãos envolvidos na prevenção e segurança rodoviária, a continuidade das ações previstas no PNPR, a eliminação dos pontos negros da rede viária nacional e a incorporação das normas de segurança nos futuros projetos viários (Portugal, 2004b).

O Programa do XVII Governo Constitucional (2005 – 2009) explicitou a intenção governamental de reduzir em 50% o número de acidentes com vítimas mortais (Portugal, 2005f, p. 147). Comprometeu-se a intervir nas infraestruturas rodoviárias, especialmente em relação à melhoria da sinalização e na redução dos pontos-negros, no investimento de novas tecnologias aliadas à fiscalização, na inserção do ensino obrigatório da segurança rodoviária no âmbito escolar e na melhoria do sistema de emergência pré-hospitalar do país (Portugal, 2005f). Esse governo também reconheceu a necessidade de concluir a rede nacional de auto-estradas e da rede viária fundamental de ligação às capitais dos distritos, bem como realizar um programa de monitorização e reparação das estradas nacionais e regionais existentes (Portugal, 2005f).

O Programa do XVIII Governo Constitucional (2009 – 2011) comprometeu-se a alargar o programa de controlo eletrónico de velocidade, aperfeiçoar o processo contra-ordenacional e fiscalizatório, bem como promover campanhas de sensibilização e prevenção rodoviária. Em termos legislativos, demonstrou-se favorável à adoção da ‘carta por pontos’ (Portugal, 2009b).

O Programa do XIX Governo Constitucional (2011 – 2015) demonstrou a intenção do Governo de reforçar a segurança rodoviária, com especial enfoque nas Estradas Nacionais (Portugal, 2011, p. 45).

O Programa do XX Governo Constitucional, apesar de não ter sido aprovado pela Assembleia da República, trazia como previsões a generalização do desenvolvimento dos planos municipais de segurança rodoviária, a implementação da georreferenciação dos acidentes rodoviários, a continuidade do programa de controlo de velocidade SINCRO, a implementação de ações de reforço ao estatuto do peão e do ciclista, a introdução da ‘carta por pontos’, a promoção de campanhas de sensibilização acerca das regras rodoviárias e o desenvolvimento de um trabalho estatístico sobre sinistralidade rodoviária associada à distância percorrida pelos usuários das vias (Portugal, 2015c, p. 114).

O Programa do XXI Governo Constitucional (2015 – 2019) comprometeu-se a

incentivar a elaboração e aprovação dos planos municipais de segurança rodoviária, a concretizar e alargar o sistema SINCRO, a melhorar a articulação e partilha das informações entre as entidades com informações sobre os veículos e condutores e as forças de segurança, a reforçar a sinalização nos ‘pontos negros’ e aumentar as auditorias de segurança das rodovias portuguesas, a elaborar um plano nacional de proteção aos peões e combate aos atropelamentos e a desenvolver campanhas de sensibilização sobre os comportamentos de risco no trânsito rodoviário, em especial ao consumo de álcool aliado à direção de veículos automotores (Portugal, 2015d, p. 65).

Por meio da leitura e análise dos programas do governo português elaborados entre 1990 e 2019, verifica-se que todos abordaram a questão da segurança rodoviária. Alguns governos deram mais atenção ao tema que outros, mas de uma forma geral todos os governos constituídos mostraram-se diligentes e preocupados com a implementação das medidas propostas e com a melhoria da sinistralidade rodoviária no país, como se pode comprovar também por meio da análise das leis que aprovam as ‘Grandes Opções do Plano’ relativas aos anos em estudo.

4.4.4 Existência de planos ou projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária

Igualmente como foi feito em relação ao Brasil, neste tópico abordaremos os planos, projetos e programas governamentais portugueses de abrangência nacional que objetivaram incrementar a segurança rodoviária no país. Subdividiremos da mesma forma, em duas categorias: a) os programas estratégicos e de planeamento estatal e b) os programas executivos e voltados para objetivos específicos.

Convém salientar que devido à existência de sucessivos planos estratégicos do governo português em relação à segurança rodoviária, que abordaram a questão de forma ampla e que envolveram vários ministérios e entidades governamentais na sua elaboração e execução (ANSR, 2009, 2017; DGV, 2003; Portugal, 1997c), não apresentaremos nesse tópico os programas estratégicos individualizados do ministério da saúde e demais instituições relacionadas direta ou indiretamente ao tema, sob pena de repetir o conjunto de ações implementadas. Discorreremos de forma individualizada apenas sobre os projetos nacionais executivos realizados pelas entidades de trânsito rodoviário entre os anos de 1990 e 2019, dadas as relevantes informações que eles podem transmitir.

Planos e programas coordenados pela DGV/ANSR:

Os primeiros planos governamentais que trataram sobre a segurança rodoviária em Portugal foram denominados Planos Integrados de Segurança Rodoviária – PISER, implementados entre os anos de 1998 e 2000, como estratégia do Conselho Nacional de Segurança Rodoviária - CNSR para reduzir a sinistralidade rodoviária em Portugal. Visavam

promover a articulação de medidas de forma integrada entre todas as instituições com intervenção na segurança rodoviária do país (Portugal, 1997c).

Em 2003, foi lançado o Plano Nacional de Prevenção Rodoviária – PNPR, que previa reduzir, entre 2003 e 2010, em 50% o número de mortos e feridos graves oriundos de acidentes de viação, em comparação com a média desses indicadores dos anos 1998 a 2000. Tinha como áreas estruturais de atuação: a) a educação contínua do utente, que abrangia ações de formação desde a pré-escola até depois de obtida a carta de condução; b) a promoção de um ambiente rodoviário seguro, com a hierarquização das vias rodoviárias e a realização de auditorias de segurança rodoviária e c) o reforço do quadro legal. Além dessas macro-eixos de atuação, o PNPR objetivava prioritariamente fomentar o controlo de velocidade, a implementação de medidas de segurança para os peões e utentes dos veículos de duas rodas, o combate à condução sob a influência do álcool ou outras drogas, o combate à fadiga na condução, o reforço na utilização de equipamentos de segurança, a melhoria da sinistralidade envolvendo veículos pesados, a melhoria dos critérios de segurança das infraestruturas rodoviárias e a melhoria do socorro às vítimas de acidentes (DGV, 2003).

O PNPR motivou a implementação da revisão do CE, especialmente em relação à capacitação diferenciada obrigatória para os condutores de determinadas categorias de veículos, ao aumento da gestão e fiscalização da velocidade por meios telemáticos, à implementação de medidas legais de combate à fadiga na direção e ao incremento do uso inescusável do cinto de segurança e sistemas de retenção dentro e fora das localidades (DGV, 2003). Contudo, mesmo com a consecução da redução da sinistralidade no país, no documento de revisão do PNPR foi constatado que as medidas propostas pelo plano tiveram um grau de execução diminuto, sem monitorização e auditoria externa (MAI & ISCTE, 2007).

Apesar das críticas, o PNPR atingiu seus objetivos antes do prazo estabelecido. Assim, em 2007, foi elaborada a Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária – ENSR, projetada para estabelecer metas e ações para o período de 2008 a 2015. O objetivo era reduzir ainda mais a taxa de mortos a 30 dias por milhão de habitantes, colocando Portugal entre os dez países da UE com menores taxas de sinistralidade rodoviária (ANSR, 2009). Como objetivos estratégicos, a ENSR pretendia diminuir a sinistralidade dentro das localidades, os sinistros envolvendo peões, condutores de veículos de duas rodas e condutores de veículos ligeiros, além de reduzir a direção sob efeito do álcool e outras substâncias psicotrópicas (ANSR, 2009). Para alcançá-los, suas ações focaram-se principalmente na educação do condutor, no controlo automático da velocidade, na fiscalização da direção sob o efeito do álcool e outras drogas, na implementação de dispositivos de segurança nos veículos, no aperfeiçoamento do regime sancionatório das infrações, na melhoria do socorro às vítimas, na identificação dos ‘pontos negros’ e na consequente realização de medidas para neutralizá-los, na realização de auditorias e inspeções de segurança rodoviária e na extensão das inspeções de segurança obrigatória

aos ciclomotores, motociclos e demais veículos motorizados de duas ou três rodas (ANSR, 2009).

Durante a revisão intercalar realizada em 2012, constatou-se que houve um grau muito baixo na execução das ações-chave planeadas pela ENSR, bem como uma diminuição acentuada do investimento em campanhas de comunicação e estudos de comportamentos sobre os utilizadores do sistema de transporte rodoviário (ANSR, 2014, p. 101). Procedeu-se a uma reclassificação e reajuste dos objetivos estratégicos da ENSR, nos quais também foram incluídas ações voltadas para os ciclistas, para os condutores em deslocação em trabalho e para o uso de meios de comunicação móvel durante a condução (ANSR, 2014). Foi redefinido o quadro de ações da estratégia, com a especificação do orçamento, calendarização e a designação da entidade responsável pela execução (ANSR, 2014). Ao final de 2015, as metas quantitativas estipuladas pela ENSR foram superadas, contudo os índices de sinistralidade de Portugal ainda restaram superiores aos 10 países da UE com melhor desempenho nesse indicador (ANSR, 2017).

Em 2017, foi proposto um novo plano de segurança rodoviária, denominado Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária – PENSE 2020. O PENSE 2020 estabeleceu que até o fim de 2020 haveria uma redução de 56% do número de mortes oriundas dos acidentes de viação, consideradas as estatísticas registadas em 2010, bem como a redução no número de feridos graves em acidentes de trânsito (ANSR, 2017). O PENSE 2020 estabeleceu como objetivos estratégicos “a melhoria da gestão da segurança rodoviária, tornar os utilizadores mais seguros, tornar as infraestruturas mais seguras, promover maior segurança dos veículos e melhorar a assistência e o apoio às vítimas” (ANSR, 2017, p. 3055).

Programas de concessões rodoviárias

As concessões rodoviárias em Portugal iniciaram-se na década de 1970, com a outorga de trechos das auto-estradas A1, A2, A3 e A5 à Brisa Auto-estradas de Portugal S.A., que totalizou a construção de 346 quilómetros de extensão (Portugal, 1972). Em 1994, o governo português concedeu à Lusoponte Concessionária S.A. o direito de planejar, construir e explorar por até 33 anos através de portagens a ponte Vasco da Gama, nova estrutura que teria 18 quilómetros de extensão (Portugal, 1994b).

A partir de 1997, por meio de concurso público internacional, o Governo Português passou a conceder mais lanços de estradas do país a empresas privadas, tanto por meio de portagem efetiva (Portugal, 1997b) como pelo regime SCUT, sem cobrança aos utilizadores (Portugal, 1997a), como alternativa para executar o previsto no Plano Rodoviário Nacional sem onerar em demasia os cofres públicos. Com a implementação desses modelos, foram celebrados contratos de concessão com as empresas Auto-Estradas do Atlântico S.A., com empresas do grupo Ascendi (Norte, Costa da Prata, Beiras Litoral e Alta e Grande

Porto), com a Scutvias Auto-estradas da Beira Interior S.A., com a Euroscut – Sociedade Concessionária do Algarve S.A., com a Norscut Concessionária de Auto-estradas S.A., com a Auto-estradas Norte Litoral S.A. e com a Brisal Auto-estradas do Litoral, totalizando aproximadamente 1.300 quilómetros de rodovias concedidas (APCAP, 2006; IMT, n.d.).

Em 2004, com a decisão do Estado Português de transformar a Estradas de Portugal E.P.E em uma sociedade anónima e a ela atribuir a concessão da rede rodoviária nacional, a Estradas de Portugal S.A. tornou-se a maior empresa concessionária do setor rodoviário do país (Portugal, 2007a).

Entre 2007 e 2010, foram celebrados mais oito contratos de concessão rodoviária com as empresas Ascendi Grande Lisboa S.A., Auto-estradas do Douro Transmontana S.A., Ascendi Estradas do Douro Interior S.A., Auto-estradas do Baixo Tejo S.A., SPER S.A., AELO S.A., Rotas do Algarve S.A. e Estradas do Pinhas S.A. (IMT, n.d.; IP, n.d.-c). Esse contratos concediam a construção, conservação e exploração de mais de 1.600 quilómetros de rodovias (IP, n.d.-c). Contudo, frente aos altos encargos financeiros oriundos das PPP, aliados com a crise financeira ocorrida em 2011 e a necessidade do governo português se submeter às exigências da tróika, muitos dos contratos de concessões rodoviárias foram revistos. As renegociações alcançaram o montante de 35% dos valores dos contratos e alguns trechos das últimas concessões foram excluídos do projeto original (BCE, 2011; IP, n.d.-c; Portugal, n.d.).

Após todo o processo de concessões e as revisões ocorridas, Portugal tem 17.243 quilómetros de rodovias concedidas, das quais 13.664 quilómetros estão sob a gestão direta da Infraestruturas de Portugal S.A. (IP, n.d.-a) e 3.579 quilómetros estão sob a gestão das outras concessionárias (APCAP, 2006).

Programas de investimento nas infraestruturas viárias:

Conforme foi explanado anteriormente, Portugal recebeu um considerável volume de investimentos da UE entre os anos de 1989 e 2006, o que muito contribuiu para o crescimento do país, em especial para a melhoria da sua infraestrutura rodoviária.

Com a reformulação do Plano Rodoviário Nacional - PRN, em 1985, o sistema rodoviário nacional foi redesenhado e passou a ser subdividido em rede nacional fundamental e rede nacional complementar. As vias rodoviárias passaram a ser classificadas em itinerários principais - IP, itinerários complementares - IC e estradas, conforme suas características e níveis de serviço (Portugal, 1985a).

Em 1998, o PNR foi reformulado novamente, por meio do Decreto-Lei nº 222/1998 e entre 2000 e 2006, foram realizados investimentos na construção e requalificação de estradas regionais e municipais (de Sousa & Silva, 2005). Em 2010, 85% dos IP(s) previstos no PRN estavam concluídos, bem como 44% dos IC(s) e 100% das Estradas nacionais e regionais planeadas (INIR, 2011, p. 14) .

Para ilustrar o crescimento da rede rodoviária nacional, em 1990, existiam 368 km de IC(s), 371 KM de IP(s) e 739 km de vias de ligação entre IP(s) e IC(s) (INIR, 2011, p. 15). Em 2010, passaram a existir 1.553 km de IC(s), 2.217 km de IP(s) e 3.770 Km de vias de ligação entre IP(s) e IC(s) (INIR, 2011, p. 15). Segundo o último levantamento realizado, em 2018, existem 1.893 Km de IC(s), 2.337 Km de IP(s) e 5.291 Km de Estradas Nacionais (PORDATA, n.d.-c).

Além do visível crescimento da malha rodoviária portuguesa, é salutar evidenciar que houve também um incremento na qualidade, desempenho e segurança das vias do país. Para fins de ilustração, em 1990 existiam 316 Km de extensão de auto-estradas em Portugal, montante que foi ampliado para para 3.065 km de extensão, em 2018 (PORDATA, n.d.-d). No mesmo sentido, em consequência da Diretiva nº 2008/96/CE, transposta para o direito português nos Decretos-lei nº 138/2010 e 123/2014, todas as vias existentes em Portugal componentes da rede rodoviária europeia construídas ou em construção desde 2010 são obrigatoriamente auditadas e avaliadas, a fim de identificarem possíveis deficiências nas vias, procederem à classificação das zonas de acumulação de acidentes e dos trechos com elevado potencial de sinistralidade (Portugal, 2010a, 2014b).

Programas de Controle Eletrónico de Velocidade

Os uso de cinemómetros fixos para o controlo de velocidade em Portugal foi iniciado no fim da década de 1960 (Cruz & Pellegrino, 2008), mas sua utilização era muito limitada. Esse equipamentos passaram a ser mais utilizados após a recomendação tanto pelo PNPR quanto pela ENSR e pela aprovação da Lei nº 1/2005 e do Decreto-lei nº 207/2005, que regulamentaram o uso dos equipamentos de vigilância eletrónica em Portugal.

A primeira intervenção expressiva ocorreu em 2007, no município de Lisboa, com a instalação de 21 controladores fixos de velocidade em pontos estratégicos da cidade (dos Santos, 2017; dos Santos, de Jesus Geraldo Carvalheira, de Picado Santos, & Magusic, 2019). As coimas variavam entre 60 a 2.500 euros (Portugal, 1994a, art. 27) e a cobrança era de responsabilidade da Polícia Municipal de Lisboa - PML (Portugal, 2004a).

O início do processo de fiscalização eletrónica em Portugal foi muito contestado, pois a população e a media questionavam a utilidade desse meio de fiscalização e os critérios de escolha da localização dos equipamentos (Lusa, 2007). Para agravar a situação, devido às dificuldades burocráticas de acesso aos dados dos veículos e dos condutores, o processo de notificação e cobrança das contra-ordenações pela PML era demasiadamente demorado, o que gerava uma sensação de impunidade nos infratores (dos Santos, 2017). Somente a partir de 2008, com a possibilidade de acesso da PML ao sistema SCoT, gerido pela ANSR, e demais sistemas de informação necessários à cobrança das contra-ordenações, a cobrança regularizada (Portugal, 2008).

Apesar de estar descrito como medida governamental desde a elaboração das

Grandes Opções do Plano de 2010-2013 (Portugal, 2010b), foi somente em julho de 2016 que o Governo Português conseguiu alargar a rede nacional do controlo automático de velocidade no país (ANSR, 2016). Através de uma parceria da ANSR com o Laboratório Nacional de Engenharia Civil – LNEC, foi realizado um estudo para a identificação dos locais com maior potencialidade de ocorrência de acidentes graves, dentre os quais foram escolhidos 50 pontos para instalação dos radares de velocidade em regime de rotatividade (ANSR, 2016; dos Santos, 2017). Dentre esses 50 pontos, são escolhidos trinta para que efetivamente sejam inseridos equipamentos controladores de velocidade em funcionamento, o que permite uma racionalização eficiente dos equipamentos (Osório & Oliveira, 2019). Saliente-se que a localização dos radares em funcionamento são desconhecidas pelos utilizadores das vias, o que permite que 50 pontos das vias sejam controlados sem que efetivamente tenham sido colocados equipamentos em todos os pontos.

Além dos cinemómetros fixos utilizados para controlo de velocidade, as forças de segurança também realizam a fiscalização utilizando-se de cinemómetros móveis e de perseguição. Os primeiros podem ser posicionados estaticamente por algum período nas vias e utilizam os efeitos Doppler ou laser para efetuarem a medição da velocidade dos veículos em trânsito e os segundos são instalados em viaturas descaracterizadas de serviço e utilizam como princípio a medição da velocidade do veículo fiscalizador numa distância predefinida (Cruz & Pellegrino, 2008). Segundo dados da Comissão Nacional de Proteção de Dados – CNPD, entre 2006 a 2019, a GNR registou a propriedade de 67 radares de perseguição e 62 radares móveis de efeito Doppler ou laser e a PSP registou 19 radares de perseguição e 72 radares móveis de efeito Doppler ou laser (CNPD, n.d.).

4.4.5 Estrutura institucional dos órgãos ligados à segurança rodoviária

A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária - ANSR é o principal órgão relacionado à segurança rodoviária em Portugal. Foi criada em substituição à extinta Direcção-Geral de Viação – DGV e tem por missão “o planeamento e coordenação a nível nacional de apoio à política do Governo em matéria de segurança rodoviária, bem como a aplicação do direito contra-ordenacional rodoviário” (Portugal, 2007c, art. 2). Compete à ANSR a elaboração dos Planos Nacionais de Segurança Rodoviária e a coordenação estratégica do combate à sinistralidade, com foco na conceção e supervisão da implementação das medidas de sensibilização, prevenção, fiscalização e dissuasão dos comportamentos causadores de acidentes rodoviários (Portugal, 2007c). Também é a ANSR quem realiza estudos de legislação em matéria rodoviária e propõe a sua atualização, bem como emite normas, instruções técnicas e recomendações destinadas às entidades fiscalizadoras e demais entidades com funções relacionadas à segurança rodoviária e ao processo contra-ordenacional estradal (Portugal, 2007c).

Outro órgão importante na estrutura do trânsito rodoviário português é o Instituto

da Mobilidade e Transportes - IMT. Tem circunscrição sobre todo o território Português, atuando na regulação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento do setor de transportes terrestres, fluviais e marítimos (Portugal, 2012).

O IMT tem atribuições específicas em relação à mobilidade, transportes terrestres e infraestruturas rodoviárias, tanto de natureza normativa quanto executiva. As principais funções do IMT nesse domínio são: a) propor o planeamento da rede rodoviária nacional, b) certificar profissionais dos transportes terrestres e promover a habilitação dos condutores, bem como licenciar e supervisionar as entidades formadoras e examinadoras e definir as políticas de formação, c) definir as condições da emissão, revalidação, troca e apreensão de títulos de condução e certificados profissionais, d) aprovar, homologar e certificar veículos e equipamentos afetos aos sistemas de transporte terrestre, bem como licenciar e supervisionar as entidades intervenientes nos processos de certificação e inspeção, e) Definir as normas regulamentares aplicáveis ao setor e os níveis de desempenho e segurança das infraestruturas rodoviárias e f) fiscalizar o cumprimento das obrigações por parte das concessionárias e subconcessionárias de infraestruturas rodoviárias (Portugal, 2012). Em resumo, atribuições do IMT materializam-se em regulamentos e procedimentos relacionados aos veículos, aos condutores e às infraestruturas rodoviárias de Portugal.

A atribuição de construir, conservar e alargar a rede rodoviária portuguesa compete à empresa pública Infraestruturas de Portugal – IP. Essa empresa resultou da fusão entre a Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E. e da Estradas de Portugal - EP, SA, tornando-se a única gestora das infraestruturas de transportes de Portugal (Portugal, 2015a). Importa referir que por meio do contrato de concessão assinado com o governo português, ao sub-rogar-se nos direitos da EP S.A, a IP tornou-se a principal concessionária do Estado na conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional (Portugal, 2007b). Diante disso, compete à IP toda a gestão das vias terrestres da rede nacional rodoviária portuguesa, função exercida diretamente pela empresa ou por meio de subconcessionárias.

Na área da regulação e fiscalização dos transportes terrestres, infraestruturas rodoviária e mobilidade existe a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes – AMT, cuja principal função relacionada ao trânsito rodoviário é regular a atualização, modernização e harmonização da regulação técnica das infraestruturas rodoviárias e definir seus níveis de desempenho (Portugal, 2014d).

No domínio da fiscalização rodoviária, compete aos corpos de polícia a realização dessa atribuição. Em âmbito nacional, compete à Polícia de Segurança Pública - PSP e à Guarda Nacional Republicana - GNR realizar a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito terrestre em Portugal (Portugal, 2007d, 2007e). As atribuições são partilhadas por via da divisão do território (Portugal, 2009a), tendo a GNR competência alargada em matéria de trânsito para garantir a fiscalização em toda a extensão das infraestruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar,

fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Portugal, 2007e, art. 3º). Ainda como órgãos fiscalizadores de trânsito podemos citar as polícias municipais de Lisboa e do Porto, que atuam na regulação do trânsito veicular e pedonal, mas apenas nas áreas de jurisdição municipal (Portugal, 2004a).

4.4.6 Influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária

Como já pôde ser percebido, a segurança rodoviária em Portugal sofreu e sofre muita influência da UE, como consequência do modelo de gestão político-económico vigente entre os países componentes do bloco. Essa influência se dá tanto no âmbito da transferência de recursos financeiros, destinados à melhoria de determinadas condições nos países menos favorecidos, como por meio de legislação, cuja observância pode ser obrigatória ou apenas indicativa/opinativa sobre determinada questão. Como já abordamos as transferências de recursos financeiros em tópico anterior, nesse ponto exporemos, ainda que brevemente, as características da legislação europeia e a sua aplicação e influência nos estados-membros.

Como fruto do direito derivado dos tratados de constituição e funcionamento, a UE exerce seu poder normativo através de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Os regulamentos, diretivas e decisões são atos legislativos vinculativos, ainda que a obrigatoriedade atue de forma diferente para cada um desses instrumentos. Os regulamentos aplicam-se automaticamente em todos os países da UE a partir do momento em que entram em vigor, e não há necessidade de serem incorporados ao direito nacional (Comissão Europeia, n.d.-b). Funcionam como ‘leis stricto sensu’, que devem ser seguidas obrigatoriamente por todos os países componentes da UE. As diretivas vinculam o resultado pretendido, sem apontar a forma ou os caminhos por meio dos quais se chegue ao fim almejado (Comissão Europeia, n.d.-b). As decisões vinculam as partes específicas citadas no ‘processo’, sem haver necessidade de ratificação pelo direito dos países envolvidos (Comissão Europeia, n.d.-b). As recomendações e pareceres dão conhecimento sobre a ‘opinião’ ou ‘pontos de vista’ das instituições europeias, sem para isso vincular os destinatários à sua execução (Comissão Europeia, n.d.-b).

Em relação especificamente à segurança rodoviária, apesar de haver outras, podemos citar três importantes contribuições normativas da UE para a questão: a uniformização dos procedimentos para a obtenção da carta de condução (CEE, 1991; UE, 2006), a especificação dos equipamentos e requisitos mínimos relativos aos veículos a motor (UE, 2007, 2018) e a realização de inspeções de segurança rodoviária nas vias da rede transeuropeia (UE, 2008). Todas essas normas tratam de importantes fatores relacionados ao trânsito rodoviário, influenciando direta ou indiretamente na segurança dos usuários do sistema, e por terem sido elaboradas na forma de diretivas ou regulamentos, exigem uma fiel execução por parte dos países-membros da UE.

Embora de forma menos explícita e vinculativa, também foi possível perceber alguma influência da WHO/UN não só nas políticas adotadas por Portugal, mas por toda a UE. A influência pode ser percebida pelo reconhecimento das práticas, orientações, estudos e/ou dados estatísticos da WHO nos documentos de segurança rodoviária produzidos pela UE, como por exemplo no guia de orientações para a elaboração dos planos de ação em matéria de segurança rodoviária a serem concebidos pelos estados-membros (Comissão Europeia, 2014) e no documento orientativo para proporcionar segurança rodoviária para crianças (Eurosafe, 2007). A própria criação da UNECE, entidade da qual muitos países europeus fazem parte e que produz regulamentações técnicas sobre diversos temas relacionados ao trânsito rodoviário e aos transportes terrestres, é um indicativo da influência da UN na UE, como entidade de referência em relação à segurança rodoviária e outros temas (UNECE, 2017).

5 NORMAS RELACIONADAS COM A SEGURANÇA RODOVIÁRIA DE PORTUGAL

Da mesma forma que foi feito em relação ao Brasil, nesse tópico adentraremos nas principais medidas normativas implementadas em Portugal entre 1990 e 2019, relativos ao controlo de velocidade, ao uso do álcool na direção de veículos automotores, ao uso do cinto de segurança e dos sistemas de retenção infantis, aos dispositivos e equipamentos de segurança existentes no veículos automotores e à segurança das vias. Antes, porém, faremos uma breve revisão sobre o contexto normativo do país vigente em 1990.

No início da década de 1990, vigorava em Portugal o Código da Estrada - CE de 1954 e o seu respetivo Regulamento (Portugal, 1954a, 1954b). Ao longo dos quarenta anos em que esse CE vigorou, sofreu algumas alterações e complementações importantes, tais como: a) a obrigatoriedade de utilização de cintos de segurança pelos condutores e passageiros do banco dianteiro⁸ (Portugal, 1977); b) o estabelecimento de limites máximos de teor alcoólico durante a condução de veículos automotores (Portugal, 1982b); c) a obrigatoriedade de utilização de capacetes para condutores e passageiros de motociclos (Portugal, 1985b); e d) a obrigatoriedade de realização de inspeções periódicas em veículos automotores de carga e de passageiros⁹ (Portugal, 1989a). Esse conjunto normativo vigorou até 1994, altura em que foi transformado com a edição do novo CE.

A primeira inovação do CE de 1994 foi a criação do registo individual dos condutores¹⁰, em que estariam incluídas as sentenças judiciais, as sanções de interdição e acessórias de inibição de conduzir, bem como o histórico de infrações ao CE praticadas nos últimos três anos pelos condutores portugueses. O CE de 1994 também previu: a) a necessidade de utilização de cintos de segurança e/ou sistemas de retenção para todos os passageiros, inclusive nas localidades; b) a proibição do trânsito de peões, animais, veículos de tração animal e alguns tipos de veículos motorizados nas autoestradas; c) a proibição de utilização de auscultadores sonoros e aparelhos radiotelefónicos auriculares, quando o uso implique a utilização das mãos, na direção de veículo automotor; d) a submissão das infrações ao regime contra-ordenacional; e) a previsão de pagamento voluntário da coima, pelo mínimo, para os residentes em Portugal em até 15 dias da notificação do cometimento de infração e para os estrangeiros no ato da constatação da infração ou mediante depósito que garanta a dívida no valor máximo da coima, sob pena de apreensão do veículo (Portugal, 1994a). A fim de regulamentar o CE de 1994, foi editado o Decreto-Lei nº 190/1994.

⁸ A obrigatoriedade de utilização dos cintos de segurança era válida para dentro e fora das localidades, mas em 1978, a Portaria nº 773 suspendeu a utilização dentro das localidades.

⁹ A inspeção periódica de veículos automotores foi regulamentada por meio do Decreto-Lei nº 352, de 1989, mas somente era aplicada aos veículos pesados, de transportes públicos de passageiros, ambulâncias, veículos ligeiros de mercadorias, veículos de transporte escolar, reboques e semi-reboques com peso superior a 3500kg e aos veículos importados usados.

¹⁰ O CE de 1954 já previa a obrigação das autoridades relacionadas ao trânsito rodoviário enviarem mensalmente à DGTT uma relação das infrações praticadas e as penas aplicadas a cada condutor, a fim de que fosse criado um cadastro de cada condutor (Decreto-Lei nº 36.672, art. 66).

Nos anos seguintes, o CE sofreu alterações importantes. Em 1996, fundamentado na necessidade de consonância com a Diretiva nº 91/439/CEE, o código português passou a incluir a previsão de validade das licenças de condução emitidas por outros estados-membros da UE, bem como novas condições para a obtenção de licenças para a condução de determinados tipos de veículo (Portugal, 1996a).

Em 1998, o Decreto-Lei nº 2 aumentou os limites máximos da sanção da inibição de conduzir e a criação do instituto da reincidência, bem como a criminalização da conduta de dirigir sem habilitação para tal (Portugal, 1998a).

Em 2001, por meio dos Decretos-Lei nº 162 e 265-A e suas respectivas retificações, o CE passou a) a prever o controlo de velocidade pelo cálculo da velocidade média de circulação do veículo, b) a simplificação do regime de notificações aos infratores, c) o título de condução provisório, que só se converteria em definitivo após dois anos sem o cometimento de crime ou contra-ordenação a que seja imputada a proibição ou inibição de dirigir, e d) a atualização dos valores das coimas em euro, como consequência da adoção da moeda por Portugal (Portugal, 2001b, 2001c).

Em 2005, o Decreto-Lei nº 44 implementou a) a gradação sancionatória das infrações relativas ao limite de velocidade dentro e fora das localidades; b) o valor das coimas relativas à condução sob efeito do álcool; c) as condições de utilização dos sistemas de retenção para crianças (a fim de se adequar à Diretiva nº 2003/20/CE); d) as normas processuais relativas ao sancionamento dos infratores do trânsito; e) o prazo para substituição do título de condução provisório em definitivo, que passou a ser de três anos; f) a utilização obrigatória de coletes retrorrefletores como sinal pré-sinalização de perigo e g) agravou as contra-ordenações quanto ao uso de telemóvel, de estacionamento nas passagens de peões e de falta de seguro de responsabilidade civil. Outra importante modificação no CE produzida pelo Decreto-Lei nº 44 foi a criação da ‘garantia de cumprimento’, por meio da qual o condutor infrator que optasse pelo não pagamento voluntário da coima deveria prestar garantia do valor igual ao mínimo da coima prevista para a contra-ordenação praticada (Portugal, 2005b).

Em 2013, a Lei nº 72 introduziu no CE os conceitos de ‘utilizador vulnerável e de ‘zona de coexistência’. Nessa ocasião foram implementadas uma série de normas visando proteger as relações entre os veículos motorizados, os peões e os velocípedes (Portugal, 2013).

Em 2015, a Lei nº 116 acrescentou ao CE o sistema de pontos vinculado ao título de condução (Portugal, 2015b).

Em 2016, a principal alteração trazida pelo Decreto-Lei nº 40 foi o alargamento do prazo de validade do título de condução para algumas categorias de condutores (Portugal, 2016).

Essas foram as principais alterações ao CE de 1994 no que se relaciona à segurança rodoviária. Com o que foi exposto é possível perceber a evolução do contexto normativo do

trânsito do início da década de 1990 a 2019 em Portugal.

5.1 Controlo de velocidade

O CE de 1954, na sua primeira versão, era muito benevolente em relação à velocidade máxima a ser empregada pelos veículos. Para os veículos de passageiros até 10 lugares não existia limite de velocidade fora das localidades e para os demais tipos de veículos, a depender do peso e da quantidade de passageiros, as velocidades regulamentares variavam entre 20 e 60 Km/h (Portugal, 1954a, 1954b).

Com uma realidade técnica e estrutural dos veículos e vias já bastante diversa e com a aceitação de velocidades de circulação em patamares mais elevados, em 1973, motivada pela crise de abastecimento dos combustíveis fósseis derivados do petróleo, a Portaria nº 832, da DGV, estabeleceu as velocidades máximas de circulação entre 60 e 100 Km/h em todas as vias do país (Portugal, 1973). Essa situação perdurou até 1976, quando a crise petrolífera foi superada e passou-se a admitir que as velocidades de circulação fossem superiores a 100 Km/h para determinadas categorias de veículos (Portugal, 1976b). Observe-se que até essa data parecia não haver vinculação dos limites de velocidade com a segurança rodoviária. Essa diretriz de atuação aparentemente só se modificou com a entrada do país na CEE, que passou a produzir normas que visavam reduzir a ocorrência e a gravidade dos acidentes de trânsito (CEE, 1992).

A partir de 1994, com a edição do novo CE, as velocidades de circulação passaram a ser de 50 km/h dentro das localidades, para motociclos simples, automóveis ligeiros e pesados de passageiros e mercadorias; nas autoestradas passou a ser de 120 km/h para os motociclos simples e de passageiros e mistos sem reboque, de 110 km/h para ligeiros de mercadorias sem reboque e 90 km/h para os veículos pesados; e nas demais estradas de 90 km/h para os motociclos simples e de passageiros e mistos sem reboque, 80 km/h para ligeiros de mercadorias sem reboque e pesados de passageiros e 70 km/h para os veículos ligeiros com reboque e para os pesados de mercadorias (Portugal, 1994a). Também visando a segurança rodoviária, foram previstos valores mínimos de velocidade de circulação, com vistas a evitar o trânsito em marcha lenta e garantir a fluidez do trânsito nas autoestradas (Portugal, 1994a).

Mesmo com diversas alterações no CE, os valores limítrofes de velocidade de circulação não foram substancialmente alterados de 1994 a 2019, com exceção às relacionadas aos veículos pesados de transportes de passageiros e de mercadorias (UE, 2002, 2004). Outra alteração importante foi a produzida em 2013, com a criação das zonas de coexistência, para as quais também foram estabelecidos valores máximos de circulação para todos os tipos de veículos automotores, fixada em 20 km/h (Portugal, 2013).

Em relação ao controle eletrônico de velocidade, é de salientar que algumas das atividades de fiscalização por parte do Estado iniciaram-se antes da elaboração de normas

que regulasse a sua utilização (GCS, 2007; RTP, 2007). As primeiras normas que regulamentaram o uso de cinemómetros para o controle da velocidade dos veículos foram editadas em 1989, por meio das Portarias nº 364 e 714, oriundas do Ministério da Indústria e Energia. Essas portarias submetiam os equipamentos utilizados na fiscalização da velocidade veicular à aprovação inicial e aferições posteriores pelo Instituto Português de Qualidade - IPQ, em consonância com o estabelecido pela Organização Internacional de Metrologia Legal e pela CEE (Portugal, 1989b, 1989c).

O CE de 1994 também previa, ainda que genericamente, a utilização de dispositivos de controlo de velocidade na circulação de veículos automóveis (Portugal, 1994a, art. 28). Outras previsões importantes do CE foram a de possibilidade de controlo por meio do cálculo da velocidade média de circulação (Portugal, 2001b, 2001c) e pela fiscalização do tacógrafo (Portugal, 2005c).

Em 2005, a Lei nº 1 foi editada com o objetivo de regulamentar a utilização de câmaras de vídeo fixas e portáteis pelas forças e serviços de segurança em locais públicos (Portugal, 2005d). Para suprir uma lacuna deixada por essa lei, também em 2005, a Lei nº 39-A autorizou expressamente a utilização de sistemas de vigilância eletrónica para fins de fiscalização rodoviária, para a realização de ações de controlo de tráfego e para fins de cumprimento das normas legais, nomeadamente as de carácter penal (Portugal, 2005e).

Por ser uma forma nova de fiscalização, o Decreto-Lei nº 207/2005 foi editado com o objetivo de clarificar ainda mais as leis supracitadas que autorizavam a adoção de equipamentos eletrónicos na fiscalização de trânsito. Essa norma detalhou a forma de utilização do equipamento, a propriedade dos meios utilizados, as condições de instalação, uso, requisição das imagens, limites, segurança e manutenção dos dados captados (Portugal, 2005a).

Em 2006, a Lei nº 51 regulamentou a utilização de sistemas de vigilância eletrónica pelo órgão Estradas de Portugal – EP e pelas concessionárias rodoviárias, a fim de permitir a criação de sistemas de informação de acidentes e incidentes de trânsito. Essa lei também admitiu a utilização desses equipamentos pelas forças e serviços de segurança para o controlo e monitorização do tráfego rodoviário (Portugal, 2006b). Também em 2006, a Lei nº 53-A passou a prever a utilização dos equipamentos de videovigilância implementados pelos municípios pelas forças e serviços de segurança (Portugal, 2006c, art. 142).

Em 2007, a Portaria nº 1.542 do Ministério da Indústria e Inovação criou o novo Regulamento do Controlo Metrológico dos Cinemómetros - RCMC, em substituição à Portaria nº 714/1989. O novo RCMC trouxe como inovações a expressa classificação dos tipos de radares e a previsão de ‘erros máximos admissíveis’ na medição realizada pelo equipamento (Portugal, 2007f).

5.2 Controlo do uso de álcool na condução de veículo automotor

A primeira vez que o Estado português normalizou a condução sob efeito do álcool foi por meio da Lei nº 3, de 1982. Essa norma atribuía a condução sob efeito do álcool àquele que apresentasse um índice de medição superior a 0,8 g/l e para tal comportamento previa, além de coima, a inibição de conduzir pelo período que variava entre 8 dias e seis meses, definida conforme o teor alcoólico constatado durante a fiscalização. Essa lei também previa que, em caso de acidente do qual resultasse feridos ou mortos, o exame de teor alcoólico deveria ser obrigatoriamente realizado (Portugal, 1982b). Para esclarecer o procedimento do controlo da condução sob influência do álcool também foi editado o Decreto Regulamentar nº 87/1982 (Portugal, 1982a).

Observando-se a ineficiência da medida na redução do número de acidentes provocados pela direção sob influência do álcool, em 1990, foi editado o Decreto-Lei nº 124, que criminalizou a conduta de dirigir sob influência do álcool com uma taxa no sangue com teor igual ou superior a 1,20 g/l. Previu igualmente que a recusa ao exame de pesquisa de álcool submetia ao interveniente em acidente de trânsito à pena de prisão ou multa, bem como à suspensão do direito de dirigir pelo período de seis meses a cinco anos (Portugal, 1990).

O Decreto-Lei nº 124/1990 revogou a Lei nº 3/1982 e por meio dele operaram-se as seguintes mudanças na legislação: a) passou-se a considerar sob influência do álcool todo condutor flagrado com teor alcoólico igual ou superior a 0,50 g/l; b) foram aumentados os montantes das coimas aplicáveis às contravenções correspondentes à conduta de dirigir sob influência do álcool, bem como da duração das penas acessórias de inibição da condução de veículos automotores (Portugal, 1990). A fim de esclarecer o novo procedimento do controlo da condução sob influência do álcool na condução de veículos automotores, foi editado o Decreto Regulamentar nº 12/1990.

Em 1995, o Decreto-Lei nº 48, que instituiu o novo Código Penal Português, criou especificamente o crime de condução de veículo em estado de embriaguez, a ser atribuído àqueles que fossem flagrados conduzindo veículo com ou sem motor em via pública ou equiparada com uma taxa de álcool no sangue igual ou superior a 1,2 g/l. O mesmo decreto tratava como penas acessórias para aqueles que fossem condenados por crimes com violação grave às regras do trânsito rodoviário a proibição de conduzir veículos motorizados pelo período entre um mês e um ano ou a cassação da licença de condução de veículo motorizado (Portugal, 1995a).

O Decreto-Lei nº 2, de 1998, passou a prever que a recusa à submissão de realização de testes para a verificação de estado de embriaguez ou do efeito de substâncias estupefacientes por parte do condutor, em todas as fiscalizações, e demais utentes da via, quando intervenientes em acidentes de trânsito, seria punido por crime de desobediência (Portugal, 1998a).

Em 2001, a Lei nº 77 alterou o tipo penal previsto no art. 292, passando a incluir o cometimento de crime àqueles que conduzem veículos sob influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas. Como consequência, acrescentou a possibilidade de imputação das penas acessórias de proibição de conduzir veículos motorizados ou cassação do título de condução àqueles flagrados nessa condição. Essa lei também previu a proibição de conduzir veículos motorizados pelo período entre três meses a três anos a quem tenha sido punido por desobediência por recusa a submissão às provas para a deteção de condução sob o efeito de álcool, estupefacientes, substâncias psicotrópicas ou de efeitos análogos (Portugal, 2001d).

Também em 2001, a partir do Decreto-Lei nº 162, o condutor passaria a ser considerado sob influência do álcool se a taxa de álcool no sangue fosse igual ou superior a 0,2 g/l (Portugal, 2001c). Contudo, em 2002, a Lei nº 20 voltou a elevar o índice alcoólico admitido, reestabelecendo a taxa de álcool no sangue igual ou superior a 0,5 g/l para fins de responsabilização administrativa da condução sob efeito de álcool (Portugal, 2002a).

Em 2005, o Decreto-Lei nº 44 elevou o montante das coimas relativas à condução sob a influência de álcool, que passaram a variar de 250 a 2500 euros, conforme o teor alcoólico detetado no condutor infrator. Nos casos em que não fosse possível mensurar o teor alcoólico do condutor ou que se comprovasse a condução sob influência de substâncias psicotrópicas, a coima seria aplicada na sua gradação máxima, variando de 500 a 2500 euros (Portugal, 2005b).

Em 2013, a Lei nº 72 incluiu uma taxa alcoólica máxima diferenciada para os condutores em regime probatório, de veículos de socorro ou serviço urgente, de transporte coletivo de crianças e jovens até 16 anos, de táxi, de veículos pesados de passageiros e mercadorias, bem como de veículos de transporte de produtos perigosos, que passou a ser igual ou superior a 0,2 g/l (Portugal, 2013).

As normas acima descritas expõem o histórico das regulamentações administrativas e penais relativas à condução sob a influência do álcool ou de substâncias estupefacientes ou psicotrópicas em Portugal. Em resumo, atualmente, no âmbito administrativo a punição pode ser aplicada aos condutores flagrados com taxa de álcool no sangue igual ou superior a 0,5g/l e inferior a 1,2 g/l, com exceção dos condutores em regime probatório, cuja taxa limite considerada é igual ou superior a 0,2 g/l. No âmbito criminal, comete crime o condutor apanhado em flagrante com taxa de álcool no sangue igual ou superior 1,2 g/l. Tanto a infração administrativa quanto o crime de conduzir sob influência do álcool ou de substâncias estupefacientes ou psicotrópicas ensejam a aplicação da punição acessória de suspensão da licença de condução ou da cassação da licença de condução/proibição de obtê-la. Saliente-se, por fim, que a recusa de submissão aos testes constitui-se como crime de desobediência, punido com coima na sua gradação máxima e suspensão da licença de condução. Nos termos da jurisprudência portuguesa, a disponibilização de ar alveolar, urina ou sangue pelo condutor apanhado em flagrante no ato da fiscalização rodoviária não fere

o princípio da não auto incriminação (TRE, 2015).

5.3 O uso do cinto de segurança dos dispositivos de retenção para crianças

Foi a partir do Código da Estrada de 1994 que passou a ser exigida a utilização de cintos de segurança por todos os ocupantes dos veículos em Portugal, tanto dentro quanto fora das localidades, além da utilização de sistemas de retenção no transporte de crianças. No mesmo sentido, também a Portaria nº 849/1994 do MAI regulamentou a utilização obrigatória desses equipamentos no território português. Essas normas sofreram influência da Diretiva nº 91/671/CEE, que intentava homogeneizar o uso desses equipamentos entre os países componentes da UE .

Contudo, a supracitada portaria editada com o objetivo de regulamentar a norma genérica prevista no CE, ainda admitia que na inexistência de sistemas de retenção para crianças, estas poderiam ser transportadas utilizando cintos de segurança, desde que tivessem mais de 3 anos (Portugal, 1994c). Por este regulamento, embora não obrigatório, deveriam ser utilizados sistemas de retenção pelas crianças de até 12 anos e altura inferior a 150 cm (Portugal, 1994c).

Em 2000, a Diretiva nº 2000/3/CE, recepcionada pelo Decreto-Lei nº 225/2001, passou a exigir a instalação de cintos de segurança de três pontos nos veículos a serem autorizados a circular na UE. O prazo limite para a adequação a essa norma foi primeiro de outubro de 2004 (Portugal, 2001a).

Em 2003, a partir da Diretiva nº 2003/20/CE e da Portaria nº 311-A/2005, deixou de haver qualquer exceção à utilização dos sistemas de retenção no transporte de crianças em veículos de passageiro de uso particular. Os sistemas de retenção deveriam ser utilizados por crianças de até 12 anos e altura inferior a 150 cm, prioritariamente no banco traseiro. A única situação excecional prevista relacionava-se aos veículos de transportes públicos de passageiros, que não estavam obrigados a obedecer a essa regra. Por ocasião do Decreto-Lei nº 44/2005, as coimas relativas ao descumprimento do uso dos sistemas de retenção para crianças foram aumentadas (Portugal, 2005b).

Em 2013, a Lei nº 72 passou a exigir o uso dos sistemas de retenção por crianças de até 12 anos e altura inferior a 135 cm, preferencialmente no banco traseiro (Portugal, 2013).

Em 2014, por influência da Diretiva nº 2014/37/UE e do Regulamento nº 44/UNECE, foi editado o Decreto-Lei nº 170-A, que estabeleceu um amplo regime jurídico sobre a homologação e utilização dos cintos de segurança e sistemas de retenção para crianças em veículos rodoviários. Essa norma passou a prever um conjunto detalhado de características que deveriam ser obedecidas para a construção/confeção dos sistemas de retenção para crianças (Portugal, 2014c).

Saliente-se, por fim, que por força da Lei nº 13/2006, nos veículos de transporte coletivo de crianças é obrigatória a utilização de sistemas de retenção para crianças

(Portugal, 2006a).

5.4 Dispositivos de segurança nos veículos

Neste tópico serão abordados os principais itens de segurança passiva e ativa que obrigatoriamente devem estar presentes nos veículos registados em Portugal. Ao longo das normas, perceber-se-á mais uma vez que muitas das normas portuguesas foram motivadas por orientações ou regulamentações da UE, que devido à livre circulação no território comunitário impuseram uma homogeneização de procedimentos e exigências.

Desde a década de 1970, a CEE editou várias diretivas e regulamentos acerca dos vários componentes dos veículos, tais como sistemas de iluminação, travões e partes estruturais dos veículos (UE, n.d.). Como a essa época Portugal ainda não fazia parte da CEE, convém citar a Diretiva nº 92/53/CEE, que visava homogeneizar os requisitos para a homologação de veículos automotores no espaço da Comunidade Europeia e previa os equipamentos e características mínimas que esses deveriam possuir para ter a sua circulação autorizada. Com essa Diretiva, rececionada em Portugal por meio da Portaria nº 658/1993/MAI, os veículos de passageiros com até oito lugares sentados, com exceção do condutor (categoria M1) em circulação na UE deveriam ser dotados dos seguintes equipamentos/dispositivos de segurança: controlo dos gases e poluentes emitidos pelos veículos automotores, em obediência à Diretiva nº 70/220/CEE; fechos e dobradiças construídos e instalados seguindo as normas da Diretiva nº 70/387/CEE; resistências dos bancos conforme a Diretiva nº 74/408/CEE; saliências exteriores segundo as normas da Diretiva nº 74/483/CEE; sistema de iluminação conforme as Diretivas nº 76/757/CEE, 76/758/CEE, 76/759/CEE 76/760/CEE, 76/761/CEE, 76/762/CEE, 77/538/CEE, 77/539/CEE e 77/540/CEE; apoio de cabeça, em obediência à Diretiva nº 78/932/CEE; áreas envidraçadas do veículo conforme a Diretiva nº 92/22/CEE, dentre outros.

A mesma Portaria nº 658/1993/MAI rececionou também a Diretiva nº 70/156/CEE, que tratou de forma inaugural dos veículos de transporte de passageiros e de cargas em circulação na CEE. Conforme essa diretiva, além dos equipamentos e dispositivos supracitados, passaram a ser exigidos dispositivos de segurança lateral, nos termos da Diretiva nº 89/297/CEE, e sistemas anti-projeção, nos termos da Diretiva nº 91/226/CEE, para os veículos de transporte de cargas que circulasse no espaço territorial da UE (CEE, 1970).

Em 1996, as Diretivas nº 96/79/CE e 96/27/CE estabeleceram os requisitos dos ensaios de colisão frontal e lateral em veículos de passageiros da categoria M1. O Objetivo era traçar no futuro, com base nesses ensaios, normas que garantissem uma maior segurança nos casos de colisões frontais e laterais aos veículos em circulação na UE (CEE, 1996a, 1996b).

Com o advento do Regulamento nº 661/2009/CE, estabeleceu-se novas regras e

requisitos para a homologação dos veículos matriculados ou postos em circulação na área territorial da UE. Passou-se a exigir que os veículos fossem concebidos e montados de forma a minimizar o risco de lesões nos ocupantes do veículo e demais utentes da estrada, submetendo o fabricante a realização de ensaios de impacto. Por meio dessa norma foram revogadas várias diretivas europeias, consolidando em um único documento a relação dos equipamentos obrigatórios dos veículos de transporte de passageiros e de carga. Também foi por meio desse regulamento que passaram a ser exigidos o ‘controle eletrónico de estabilidade’, o ‘sistema avançado de travagem de emergência’ e o ‘sistema de aviso de afastamento de faixa’. O controle de estabilidade começou a ser exigido a partir de 1 de novembro de 2011, para modelos novos de veículos de passageiro de até oito lugares sentados (categoria M1) e veículos de carga com massa máxima superior a 3,5 toneladas (categoria N1). O ‘sistema avançado de travagem de emergência’ e o ‘sistema de aviso de afastamento de faixa’ passariam a ser exigidos a partir de 1 de novembro de 2013 para modelos novos dos veículos de passageiros com mais de oito lugares, além do condutor (categorias M2 e M3), bem como para os de transporte de mercadorias com massa máxima superior a 3,5 toneladas (Categorias N2 e N3) (CE, 2009). Contudo, o ‘sistema avançado de travagem de emergência’, por força do Regulamento nº 347/2012/CE, teve seu prazo máximo de exigência alargado para até 1 de novembro de 2018. O referido documento também estabeleceu isenções a determinadas classes de veículos das categorias M2, M3, N2 e N3 (CE, 2012).

Em 2015, a UE aprovou a regulamentação do sistema eCall, um dispositivo eletrónico de emergência instalado nos veículos, que em caso de acidentes aciona automaticamente o número de emergência europeu e favorece o socorro aos acidentados (CE, 2015).

Outra importante inovação legislativa surgiu com o Regulamento nº 2019/2144/UE, a partir do qual se passou a prever a obrigatoriedade de instalação de vários dispositivos de segurança veicular, tais como o sistema avançado de travagem de emergência, de adaptação inteligente de velocidade, de aviso de afastamento da faixa de rodagem, de aviso de sonolência e de falta de atenção do condutor, o sistema de deteção de obstáculos em marcha-atrás, o sistema de controlo da pressão dos pneus, a pré-instalação de dispositivos de bloqueio da ignição sensíveis ao álcool e o aparelho de registo de eventos (UE, 2019). Com essa norma, esses equipamentos serão necessários para a homologação dos veículos novos de todas as categorias de veículos a motor, com implantação obrigatória entre julho de 2022 e janeiro de 2029 (UE, 2019).

Embora não relacionada diretamente à exigência de equipamentos/dispositivos de segurança ativa e passiva nos veículos em circulação em Portugal, convém citar a obrigatoriedade de realização de inspeções periódicas de segurança na frota portuguesa. Desde 1993, com a edição da Portaria nº 267/MAI, que rececionou a Diretiva nº 91/328/CEE no ordenamento jurídico português, passou a ser obrigatória a realização de inspeções periódicas aos veículos pesados de mercadorias e passageiros, aos veículos ligeiros de

mercadorias e passageiros, às ambulâncias, aos veículos de transporte escolar, aos veículos de aluguer e aos licenciados na instrução (Portugal, 1993). No mesmo sentido, em 1996, a Portaria nº 117-A previu a realização de inspeções de segurança nos veículos envolvidos em acidentes que tenham afetado a estrutura principal do veículo, sistemas de suspensão, travagem ou direção (Portugal, 1996b). Em 2014, foram incluídos no rol de veículos a serem inspecionados periodicamente¹¹, além dos já citados, os veículos a motor de 2 ou 3 rodas com cilindrada superior a 125 cm³ e os tratores de rodas com velocidade de projeto superior a 40 km/h da categoria T5 (UE, 2014). Essa diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico português por meio do Decreto-Lei nº 144/2017, contudo carece de regulamentação por parte da área de transportes do governo português para que produza efeitos (Circula seguro, 2018).

5.5 Segurança das vias

A elaboração dos Planos Rodoviários Nacionais foram fundamentais para a reorganização e expansão rodoviária de Portugal. Foi a partir desses diplomas normativos que foram estabelecidas as exigências mínimas relacionadas às rodovias portuguesas, tais como seus níveis de serviço, formas de acesso e estrutura mínima necessária ao bom funcionamento da via, atributos e características que tem impacto direto na segurança rodoviária do país.

O PRN de 1985 dividiu a rede nacional em fundamental e complementar (Portugal, 1985a). A rede nacional fundamental passou a ser composta pelos itinerários principais – IP e a rede nacional complementar pelos itinerários complementares – IC e outras estradas. Os IP exigiam uma construção que suportasse no mínimo o nível de serviço B, onde era proibido o acesso por parte de propriedades marginais durante toda a sua extensão, bem como a circulação de peões, velocípedes e veículos de tração animal (Portugal, 1985a). Outra característica importante dos IP é a necessidade de existência de uma faixa lateral de cada lado da via, revestida por vegetação adequada, com o objetivo de resguardar a pista de interferências marginais (Portugal, 1985a).

Os IC exigiam construções que suportassem no mínimo o nível de serviço C, onde era proibida a criação de novos acessos privados a essas vias e os já existentes deveriam ser readaptados para atender ao interesse público (Portugal, 1985a).

Em 1998 ocorreu uma revisão ao PRN de 1985, altura em que houve uma reclassificação das vias existentes e a inclusão de uma nova categoria, as estradas regionais (Portugal, 1998b). O PRN de 1998 também criou explicitamente a rede nacional de autoestradas, vias com elevado grau de segurança, construídas exclusivamente para o tráfego motorizado, cujos sentidos de circulação são obrigatoriamente separados por faixa

¹¹ A Diretiva nº 2014/45/UE prevê no art.2, ponto 2, situações em que os veículos listados na norma podem ser dispensados da realização de inspeções periódicas.

central ou obstáculos, que não possuem cruzamentos em nível e nas quais são proibidos os acessos por meio de propriedades limítrofes (Portugal, 1998b). A partir do PRN de 1998, a necessidade de existência das faixas de vegetação laterais às pistas, para fins de proteção da estrada de interferências marginais, passou a ser exigida também para outros tipos de vias (Portugal, 1998b). Também foi a partir do PRN de 1998 que começaram a ser utilizados sistemas inteligentes de informação e gestão do tráfego pelos órgãos de segurança e tráfego rodoviários (Portugal, 1998b).

Outra importante medida para o incremento da segurança rodoviária em Portugal foi a obrigatoriedade de realização das auditorias de segurança rodoviária - ASR, “um procedimento formal de análise de segurança rodoviária do projecto (sic) de uma futura via ou de reabilitação de uma via existente, com o objectivo (sic) de identificar características geométricas que possam ser factores (sic) de insegurança” (da Maia Seco, Ferreira, Silva, & Costa, 2008, p. 16), tais como pontos negros ou defeitos na geometria da via. As auditorias de segurança rodoviária foram previstas como contributo para a redução da sinistralidade rodoviária em Portugal desde a implementação do PRN de 1998 e do PNPR em 2003 (DGV, 2003) e reforçadas pela Diretiva nº 2008/96/CE (UE, 2008), que estabeleceu a necessidade de realização de ASR nas vias componentes da rede rodoviária transeuropeia. Como forma de ampliar a realização de ASR e proporcionar maior segurança rodoviária, o Governo Português autorizou a realização de auditorias também nas vias da rede rodoviária nacional, segundo os critérios da entidade certificadora da via (Portugal, 2014a).

6 COMPARAÇÃO DOS ASPETOS GERAIS E DE SEGURANÇA RODOVIÁRIA ENTRE BRASIL E PORTUGAL

Com o intuito de subsidiar a resposta da pergunta de partida dessa investigação, realizaremos a comparação das variáveis escolhidas no modelo de análise relativas ao Brasil e a Portugal.

6.1 Comparação entre os modelos de organização política e a estrutura administrativa dos órgãos ligados à segurança rodoviária

Como consequência da adoção de formas de estado e sistema de governo díspares, Brasil e Portugal tem modelos distintos de organização política e administrativa.

Em relação especificamente às questões relacionadas à segurança rodoviária, verificamos que como reflexo dessa dissemelhança, a maior discrepância entre os países se materializa na organização administrativa dos órgãos com atribuição sobre o tema. No Brasil, devido a existência de três esferas políticas distintas (União, estados e municípios), consequentemente existem três categorias de órgãos com atribuições relacionadas ao trânsito, com recursos humanos e materiais diferentes entre si (Brasil, 1988, 1997). É necessário salientar que não existe hierarquia entre esses órgãos e que as receitas destinadas a eles originam-se, em regra, na repartição de receitas de cada ente político ao qual o órgão está vinculado. Aliado a isso, embora tenha a competência de gestão e fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito, o DENATRAN não dispõe de meios coercitivos para exigir o seu cumprimento, tampouco para estabelecer sanções aos órgãos que descumprirem as diretrizes e metas previstas.

A solução para essa situação, conforme o documento de Revisão da Capacidade Nacional de Segurança Viária do Brasil, elaborado pelo Banco Mundial, seria a criação de uma agência de liderança nacional forte, com competência para a tomada de decisão e a gestão sobre os recursos financeiros destinados à cada órgão do SNT (The World Bank, 2015). Contudo, instrumentalizar essa medida demandaria alterações legislativas e um debate jurídico acerca da autonomia dos entes políticos e da distribuição de receitas entre os entes, estabelecida na Constituição Federal. A outra possibilidade seria a União arcar com a maior parte dos recursos financeiros necessários à execução de uma política nacional de trânsito unificada, em semelhança com o que foi realizado quando da implementação do programa de emergência móvel SAMU (Ministério da Saúde, 2006).

Em relação a Portugal, observou-se a existência de um conjunto de órgãos suficientemente organizados para a execução das políticas e atribuições relacionadas ao trânsito rodoviário. Existe uma agência governamental de coordenação a nível nacional de apoio ao Governo em matéria de segurança rodoviária, que também é responsável pela elaboração e monitorização dos planos nacionais de segurança rodoviária, denominada ANSR (Portugal, 2007c). Convém salientar que apesar de competir à ANSR a elaboração

dos planos nacionais de segurança rodoviária, conforme ficou demonstrado quando abordamos esse tema no capítulo 4, a elaboração dos planos conta com a participação de todos os órgãos governamentais e entidades públicas e privadas com interesse no tema, que contribuem efetivamente com a propositura de medidas e assunção de responsabilidades (ANSR, 2009, 2017; DGV, 2003).

Em consequência de Portugal ser um estado unitário, o controlo e a distribuição dos recursos para a execução de políticas públicas é mais facilitada que no caso do Brasil, pois os recursos financeiros necessários para a execução das estratégias governamentais de segurança rodoviária originam-se do mesmo ente político e são aprovados em um único orçamento.

Em outra perspetiva, convém também analisar os reflexos dos modelos de organização política na repartição de competências e na forma de produção das normas nos respetivos países. Apesar da forma federativa do Brasil e da repartição de competências entre os entes, não foi constatada falta de uniformidade em relação à normalização e ao ordenamento jurídico do trânsito rodoviário no país. Isso decorre do fato da competência legislativa para as questões relacionadas ao trânsito e aos transportes serem de competência privativa da União (Brasil, 1988). Assim, em termos de legislação e normalização, apesar dos diferentes modelos de organização política e administrativa, o Brasil é semelhante a Portugal, onde vigoram normas uniformes e de execução obrigatória em todo o território nacional. Apesar disso, existem diferenças no processo de elaboração dos diplomas normativos, pois no Brasil existe um órgão técnico federal que emite regulamentações sobre as normas de trânsito, o CONTRAN (Brasil, 1997), e em Portugal as regras de trânsito são manifestadas por meio de leis ou decretos-leis, por fazerem parte do rol de matérias de reserva relativa da Assembleia da República Portuguesa (Portugal, 1976a, art. 165).

6.2 Comparação dos aspetos económicos gerais e o financiamento por parte de organismos e instituições internacionais

A análise dos indicadores económicos gerais relativos ao Brasil e a Portugal nos permite verificar, ainda que somente nos casos mais evidentes, se o fator económico funcionou como constrangimento ou facilitador à implementação de políticas de segurança rodoviária nos respetivos países. A fim de complementar o diagnóstico sobre as capacidades financeiras de cada um dos países, aliamos o exame sobre o recebimento de recursos financeiros oriundos de organismos internacionais, o que nos permite verificar, caso tenha ocorrido, se essa situação favoreceu a algum dos países na concretização dos seus objetivos em relação à segurança rodoviária.

Os indicadores eleitos, PIB, taxa de endividamento, IDH, taxa de analfabetismo e de escolaridade, demonstraram que apesar de haver diferenças entre os dois países, suas

situações económicas não seriam, por si sós, um impeditivo para que os países desenvolvessem políticas de segurança rodoviária, se assim decidissem politicamente. Ambas as economias apresentaram crescimento entre 1990 e 2019, a despeito das recessões sofridas em consequência das crises de 2008 e de 2011.

Observe-se que apesar dos retrocessos verificados ao longo do período estudado, a economia de Portugal cresceu aproximadamente 300%, se avaliarmos os valores brutos do PIB de 1990 e 2019 (The World Bank, n.d.-c). E se a população do país não aumentou na mesma proporção (PORDATA, n.d.-f), o que pode ser verificado pela variação da renda per capita de US\$ 7.884.618, em 1990, para US\$ 23.145,041, em 2019 (The World Bank, n.d.-e), é plausível afirmar que as condições económicas do país melhoraram em relação à 1990, mesmo se considerarmos o nível de endividamento do país. Assim, apesar de não se poder afirmar que a condição económica do país favoreceu a produção de políticas públicas de segurança rodoviária, podemos inferir, ao menos, que essa condição não atuou como constrangimento para a sua execução. Em relação ao nível de endividamento, apesar de ter havido um maior percentual de comprometimento a partir de 2010 (Eurostat, n.d.-b), não foi percebida diminuição substancial da produção de políticas públicas de segurança rodoviária no país.

Em relação ao Brasil a análise é similar, tendo em conta que o PIB do país cresceu cerca de 450%, se considerarmos os valores brutos desse indicador de 1990 e 2019 (The World Bank, n.d.-b). Em 1990, a renda per capita era de US\$ 3.100, 28 e em 2019, passou a ser US\$ 8.717,18 (The World Bank, n.d.-d). E apesar do nível de endividamento do país estar aumentando (The World Bank, n.d.-a), a análise combinada desses dois indicadores económicos nos permite inferir que se o Brasil não implementou suficientes políticas públicas de segurança rodoviária no período estudado, isso não se deu exclusivamente por motivos financeiros, já que o país apresentou uma melhoria da sua situação económica entre 1990 e 2019.

Apesar desse cenário positivo para ambos os países, convém ressaltar que Portugal recebe ajuda financeira da UE desde que ingressou no bloco, em 1986. Conforme foi explicitado no capítulo 4, por meio do repasse financeiro originado dos fundos de apoio da UE, que visavam uma homogeneização dos indicadores económicos e sociais dos países componentes do bloco, foi possibilitada, dentre outras medidas, uma completa remodelação no sistema viário e dos transportes de Portugal. Esse fato, por si só, já põe os dois países em situação de desigualdade, tendo em vista que o Brasil não recebeu subvenções financeiras relevantes do Mercosul ou de quaisquer outras instituições internacionais. Por meio da análise dessa variável, foi possível concluir que mesmo que Portugal tivesse tido qualquer constrangimento financeiro para a implementação de políticas públicas de segurança rodoviária, o que aparentemente não ocorreu, a UE teria suprido, ainda que parcialmente, esse constrangimento.

6.3 Comparação sobre a existência e atuação de entidades não governamentais que promovam a segurança rodoviária

Tanto no Brasil quanto em Portugal existe um satisfatório número de instituições/entidades privadas envolvidas com a causa da segurança rodoviária. Mas apesar de todas realizarem um trabalho bastante relevante, analisando-as sob o critério da realização de práticas de advocacy e da efetiva participação na construção das políticas públicas de segurança rodoviária em seus países, as instituições portuguesas destacam-se frente às brasileiras.

As instituições brasileiras ainda tem um alcance limitado e pouca influência na produção de políticas públicas de segurança rodoviária de âmbito nacional, apesar das participações crescentes observadas nos últimos anos. A participação da maioria delas limita-se a manifestações em processos judiciais e/ou legislativos, escassas propostas de projetos de lei e divulgação de estudos, relatórios e informações relacionados ao tema. Somente o ONSV participou na elaboração do PNATRANS.

Do contrário, em Portugal, as instituições não só participam ativamente do processo de formulação das políticas públicas de segurança rodoviária como executam algumas das ações planeadas, conforme pode ser verificado quando da implementação do PNPR, da ENSR e do PENSE 2020.

6.4 Comparação sobre a manifestação de Chefe ou órgão de Governo em relação à segurança rodoviária

A comparação realizada nesse tópico nos permitirá analisar o grau de comprometimento dos políticos do alto escalão do poder executivo com a causa da segurança rodoviária entre 1990 e 2019, no Brasil e em Portugal. Esse exame foi realizado considerando os planos de governo e as manifestações públicas desses atores durante o período supracitado.

A análise dos programas de governo e das manifestações públicas dos oito presidentes do Brasil analisados nos leva a inferir que a questão da segurança rodoviária não foi tratada de forma constante pelos chefes máximos do poder executivo do país no período supracitado. Dos oito presidentes, dois não fizeram nenhuma menção à questão da segurança rodoviária em seus programas de governo (Bolsonaro, 2018; Franco, 1993) e outros dois fizeram menção apenas em um dos documentos, mesmo tendo sido reconduzidos ao cargo através da reeleição (da Silva, 2002, 2006; Rousseff, 2010, 2014). Outra constatação admissível é a de que o investimento em infraestruturas rodoviárias foi visto mais como fator de desenvolvimento económico do país do que efetivamente como contributo para a segurança rodoviária, como se pode verificar pelos programas de governos dos presidentes FHC, Lula e Dilma Rousseff (Cardoso, 1998; da Silva, 2006;

Rousseff, 2014).

Convém salientar que embora não tenha feito menção expressa à segurança rodoviária em seu programa de governo, o presidente Jair Bolsonaro propôs pessoalmente, por meio de projeto de lei, a alteração de vários artigos do CTB (Presidência da República, 2019c), determinou a realização de uma reavaliação da normativa relacionada ao uso dos equipamentos de controlo eletrónico de velocidade (Presidência da República, 2019a), bem como a proibição de utilização desses equipamentos nas rodovias federais (Agência EBC Brasil, 2019).

Em Portugal, diferentemente do que ocorreu no Brasil, todos os governos constituídos manifestaram-se em seus programas de governo sobre a questão da segurança rodoviária. Os programas de governo analisados planearam um vasto rol de medidas a serem implementadas ao longo dos anos, de forma continuada e coerente ao alcance dos objetivos estratégicos do país, sem perceptíveis inconsistências ou incongruências, apesar das alternâncias de ideologias políticas ocorridas na assunção do poder durante o período estudado.

6.5 Comparação sobre a existência de estratégias nacionais de segurança rodoviária

Em termos de estratégia nacional, verifica-se que Portugal tem implementado de forma ininterrupta planos de segurança rodoviária desde 1998. Esses planos foram continuamente avaliados e melhorados, e a partir da ENSR, passaram a ser construídos com base na definição específica de metas, calendarização, previsão dos recursos financeiros necessários, definição da entidade responsável por cada ação e a avaliação contínua do cumprimento dos objetivos. Para viabilizar a sua realização, envolveram direta ou indiretamente todos os setores do governo e da sociedade relacionados à prevenção rodoviária. Saliente-se que mesmo que tenham sido constatadas críticas à execução desses programas e que eles não tenham alcançado todos os propósitos definidos, é plausível pressupor que o planeamento detalhado dessas ações, nos moldes em que foram realizadas, contribuiu para que as taxas de sinistralidade rodoviária de Portugal fossem reduzidas consideravelmente.

Em relação ao Brasil, apesar da existência de projetos nacionais relacionados à segurança no trânsito rodoviário desde 2002, não foi verificado um planeamento eficiente e coordenado dessa questão. As políticas nacionais de trânsito formuladas pelo CONTRAN nem podem ser consideradas estratégias nacionais de combate à sinistralidade rodoviária, simplesmente por não possuírem, legal e administrativamente, recursos de controle, acompanhamento e de definição das responsabilidades necessárias ao cumprimento dos objetivos eventualmente estipulados (CONTRAN, 2004, 2014). Em relação aos projetos implementados pelo Ministério da Saúde, além de focarem-se quase que exclusivamente

nos profissionais de saúde, não contemplaram ações de abrangência nacional (Ministério da Saúde, 2002, 2017).

Em 2018, o Brasil tentou implementar o que seria de fato a primeira estratégia nacional de segurança rodoviária do país, o PNATRANS, contudo nem mesmo o compromisso assumido com a década de ação declarada pela ONU fez com que o país se engajasse firmemente com essa causa. Primeiramente, por que as ações da década iniciaram-se em 2011 e o projeto de lei do plano só foi aprovado pelo governo brasileiro em 2018 (Brasil, 2018). Secundariamente, por que mesmo com a sua aprovação, não foram previstas na lei que o instituiu as fontes específicas de financiamento para as ações a serem realizadas. Outra evidência da falta de coordenação entre os órgãos e o Poder Executivo foi a extinção, em dezembro de 2019, do Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito, mesmo sendo a ele imputadas diversas ações no PNATRANS (Brasil, 2018, 2019).

6.6 Comparação sobre a influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária

Conforme já foi demonstrado quando abordado o modelo normativo conjunto adotado pelos países componentes da UE, Portugal submete-se aos preceitos regulatórios elaborados pelo bloco. Inclusive, essas normas muitas vezes nem precisam ser transpostas para o ordenamento jurídico nacional para terem validade em cada país. Essa influência é bastante significativa para a segurança rodoviária de Portugal, pois ‘força’ o país a acompanhar os critérios e práticas de segurança adotados por outros países europeus que tem desempenhos melhores em relação à redução da sinistralidade rodoviária em seus territórios. No mesmo sentido, embora menos explícita, também é possível perceber a influência da WHO/UN nas políticas implementadas não só em Portugal, mas em toda a UE, especialmente pela adesão dos países do bloco à UNECE.

O Brasil, do contrário, não sofre expressiva influência do Mercosul. Percebe-se que o bloco é mais vocacionado para questões meramente económicas e de política fiscal externa comum, tendo avançado muito pouco desde a sua constituição em políticas comuns de cunho social (Draibe, 2007). Em relação à WHO/UN, apesar de não haver vinculação formal, percebe-se, em regra, uma consonância das medidas implementadas no Brasil com o sugerido por essa instituição, especialmente em relação à produção regulamentar por parte do CONTRAN. Também é importante citar que o PNATRANS, apesar de todos os problemas citados, foi editado em consequência da Década de ação da ONU e representa um progresso na elaboração de políticas nacionais de prevenção e segurança rodoviárias no Brasil.

6.7 Resultado situacional do Brasil e de Portugal em relação à segurança rodoviária

Nesse tópico realizaremos uma comparação da situação geral, em 2019, da segurança no trânsito no Brasil e em Portugal. Salientaremos os aspetos normativos vigentes e as transformações obtidas pelos programas e políticas executivas implementadas ao longo dos quase 30 anos estudados.

6.7.1 Código da Estrada de Portugal *versus* Código de Trânsito Brasileiro

O contexto normativo geral é provavelmente o ‘ponto’ relacionado ao trânsito rodoviário em que menos existem diferenças significativas entre o Brasil e Portugal. Em termos de procedimento, a principal discrepância entre os dois países é que em Portugal todas as normalizações de trânsito tem que ser feitas através de lei ou ato equivalente (Portugal, 1976a), enquanto no Brasil o legislador prevê a norma geral e deixa a cargo do órgão técnico – CONTRAN a regulamentação necessária (Brasil, 1988, 1997).

Em relação às leis básicas do trânsito do Brasil e de Portugal, ambos os códigos foram reformulados durante a década de 1990 e ainda estão em vigor, com as respectivas alterações. Trouxeram previsões de penalização sobre muitas circunstâncias e comportamentos que desvalorizam a segurança na condução de veículos automotores, tais como a não utilização de cintos de segurança, o excesso de velocidade e à utilização de telemóveis (Brasil, 1997; Portugal, 1994a). Outra inovação prevista pelos dois códigos foram as cartas por pontos e os regimes probatórios aplicados aos novos condutores (Brasil, 1997; Portugal, 1994a).

Contudo, como é natural, também apresentam diferenças. O Código da Estrada Português prevê o pagamento antecipado das coimas/multas, a possibilidade de controlo pela velocidade média de circulação e a necessidade de utilização de coletes retrorrefletores quando o veículo esteja imobilizado na faixa de rodagem ou berma (Portugal, 1994a). Em contrapartida, o CTB prevê a realização periódica de exame toxicológico para os condutores profissionais e exige a renovação da carta de condução e dos exames médicos correspondentes em períodos máximos de 5 anos¹², a depender da idade do condutor (Brasil, 1997).

6.7.2 Políticas de controlo de velocidade

Especificamente em relação ao controlo de velocidade, observou-se que as velocidades máximas admissíveis entre os dois países são relativamente similares. No Brasil, a velocidade admitida varia entre 110km/h a 60 km/h fora das localidades e de 80

¹² Com a aprovação da alteração ao CTB realizada em setembro de 2020, mas ainda não aplicável, os prazos de validade dos exames médicos e da CNH foram ampliados, consoante a idade e condição profissional do condutor. Recuperado de https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1904175

km/h a 30km/h dentro das localidades, a depender da via e de veículo (Brasil, 1997). Em Portugal, a velocidade varia de 120 km/h a 80 km/h fora das localidades e 50 a 20 km/h dentro das localidades (Portugal, 1994a). Saliente-se que os sistemas viários são muito diferentes nos dois países, o que justifica, em parte, a diferença entre as velocidades máximas admitidas.

Quanto às políticas nacionais de controlo eletrónico de velocidade, observou-se que os dois países implementaram programas com esse objetivo. As primeiras normas de regulação do uso de cinemómetros foi editada em Portugal em 1989 (Portugal, 1989b, 1989c), enquanto que no Brasil as primeiras normas foram editadas em 1995 (CONTRAN, 1995a, 1995b). Ambas as legislações exigem que esses aparelhos sejam analisados periodicamente pelos órgãos de metrologia, bem como que haja um percentual de margem de erro sobre as velocidades medidas (CONTRAN, 2011, 2020; Portugal, 2007f).

Não nos focaremos na diferença temporal entre a implementação desses programas pelos respetivos países, dado que as informações oficiais localizadas não nos permitiram definir com precisão quando começaram os programas de controlo eletrónico de velocidade com a utilização de equipamentos móveis/portáteis nos dois países estudados. O que considera-se importante salientar são os aspetos diferentes entre os modelos adotados no Brasil e em Portugal, especialmente em relação a três situações: a) o programa de controlo eletrónico fixo de velocidade implementado em Portugal a partir de 2016, apresenta a peculiaridade de racionalizar os recursos públicos necessários para a sua implementação, na medida em que permite o controlo efetivo sobre 50 pontos com o investimento em apenas 30 equipamentos de fiscalização, que funcionam em regime de rotatividade (ANSR, 2016; dos Santos, 2017); b) a legislação portuguesa permite a utilização de cinemómetros de perseguição em viaturas policiais descaracterizadas, com o objetivo de fiscalizar e controlar as velocidades dos veículos em circulação nas vias portuguesas (Portugal, 2005a, 2005b) e c) a legislação portuguesa também permite a fiscalização por meio do cálculo da velocidade média empregada durante a condução (Portugal, 1994a), o que até setembro de 2020 ainda não era autorizado no Brasil.

6.7.3 Políticas relativas ao uso do cinto de segurança e dos sistemas de retenção por crianças

Em relação ao uso do cinto de segurança, conforme já foi visto, esses equipamentos passaram a ser de utilização obrigatória por todos os ocupantes do veículo a partir da edição dos últimos códigos de trânsito em vigor nesses países, ou seja, desde 1994, em Portugal, e 1998, no Brasil (Brasil, 1997; Portugal, 1994a). No caso do cinto de segurança de três pontos, este passou a ser exigido para todos os ocupantes do veículo a partir de 2004, em Portugal (Portugal, 2001a), e somente em 2015 (CONTRAN, 2015a), no Brasil.

Em relação aos sistemas de retenção para crianças, apesar do Código da Estrada

Português ter previsto a sua utilização desde a sua edição, somente a partir de 2005 que esses dispositivos passaram a ser de utilização obrigatória em Portugal em veículos de uso particular (Portugal, 2005b). Deveriam ser utilizados no transporte de crianças até os 12 anos de idade e altura inferior a 150 cm, entendimento alterado em 2013, que passou a exigir a utilização por crianças de 12 anos de idade e altura inferior a 135 cm (Portugal, 2013). Saliente-se que desde 2006 a utilização dos sistemas de retenção para crianças é obrigatório também no transporte coletivo de crianças em Portugal (Portugal, 2006a).

No Brasil, os sistemas de retenção para crianças passaram a ser obrigatórios desde 2010, para crianças de até sete anos e meio de idade ¹³(CONTRAN, 2008). Em complementação, exige-se que as crianças até dez anos sejam transportadas com cintos de segurança, no banco traseiro. Saliente-se que, apesar de várias tentativas do CONTRAN, até setembro de 2020 ainda não era obrigatória a utilização dos sistemas de retenção para crianças nos veículos coletivos de transporte escolar de crianças.

6.7.4 Políticas de controlo à condução sob influência do álcool e outras substâncias estupefacientes

Já no Código de Trânsito de 1966, o Brasil previu punições para a direção veicular em estado de embriaguez alcoólica ou sob o efeito de substância tóxica de qualquer natureza (Brasil, 1966). Portugal normalizou essa conduta de forma específica apenas em 1982 (Portugal, 1982a, 1982b).

No Brasil, em termos de índices, qualquer valor detetado no exame de sangue ou a partir de 0,05 mg/l, descontado o erro máximo admissível de medição do equipamento etilômetro, o condutor passa a ser penalizado administrativamente com coima/multa de aproximadamente três vezes o salário mínimo nacional¹⁴ e suspensão do direito de dirigir por 12 meses (CONTRAN, 2013). Saliente-se que o CTB prevê a aplicação de coima de igual valor para quem se recusa a realizar o teste para fins de comprovação da infração.

Para fins de cometimento do crime, infringe à lei aquele que for flagrado com teor alcoólico igual ou superior a 6 dg/l de sangue ou 0,34 mg/l no exame do etilômetro, descontado o erro máximo admissível de medição do equipamento, o qual poderá ser responsabilizado com uma pena de detenção de seis meses a três anos, além de multa e suspensão ou proibição de se obter a habilitação para dirigir veículo automotor (Brasil, 1997; CONTRAN, 2013). É importante destacar que as esferas administrativas e criminais são independentes no Brasil, de forma que a fiscalização de um condutor flagrado com

¹³ Com a aprovação do projeto de lei nº 3.267/2019 pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, em setembro de 2020, a utilização dos sistemas de retenção passam a ser obrigatórios para crianças de até 10 anos ou altura de 145 cm. Em 13 de outubro de 2020, o referido projeto de lei foi sancionado com vetos pelo PR, o que demanda uma nova votação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal brasileiros.

¹⁴ O valor da multa é de R\$ 2.934,70.

taxas superiores ao permitido enseja tanto a aplicação de coima quanto a sua sujeição às penas judiciais, em caso de condenação.

Em Portugal, do contrário, a aplicação das penalidades ocorre de forma gradativa. Apenas quando é ultrapassado o limite é que a conduta de conduzir sob influência do álcool enseja a responsabilização criminal. No âmbito administrativo, também há diferenciações conforme a categoria do condutor e o índice de embriaguez aferido durante a fiscalização.

Para os condutores em regime probatório, estariam a infringir o CE aqueles que fossem flagrados com índice igual ou superior a 2 dg/l de sangue ou 0,08 mg de álcool por litro de ar expelido pelos pulmões (Portugal, 1994a). Às outras categorias, foi estabelecido índice limítrofe igual ou superior a 5 dg/l de sangue ou 0,21 mg/l de medição no etilômetro (Portugal, 1994a). O valor das coimas a serem aplicadas varia de 250 a 2.500 euros e também sofrem diferenciação em função dos índices e da categoria de condutores envolvidos (Portugal, 1994a).

Todos os condutores flagrados são penalizados administrativamente até o limite de 12 dg/l de sangue ou 0,52 mg de álcool por litro de ar, a partir do qual, passariam a cometer o crime relacionado. A pena prevista nesse caso é de prisão por até um ano ou multa de até 120 dias (Portugal, 1994a, 1995a).

6.7.5 Comparação das redes rodoviárias

Como já foi explicitado, Brasil e de Portugal são altamente dependentes do modal rodoviário. Seus sistemas rodoviários são responsáveis pela maior parte do volume de mercadorias e passageiros que circulam em seus territórios (EPL, 2018; INE, 2018b). Em relação à frota rodoviária circulante desses países, observou-se que houve crescimento ao longo dos anos de 1990 e 2019, tendo o Brasil alcançando uma taxa de motorização de 490,2¹⁵ veículos por grupo mil habitantes em julho de 2019 e Portugal uma taxa de 652,5 veículos por grupo mil habitantes em 2018 (PORDATA, n.d.-i). Apesar desses dados, não houve um investimento homogêneo entre os países estudados em infraestruturas rodoviárias, como foi possível demonstrar nos capítulos anteriores.

Nos últimos 30 anos, Portugal investiu mais em infraestruturas rodoviárias (proporcionalmente) que o Brasil. E isso refere-se tanto ao investimento direto por parte do Estado Português, como por meio do capital privado, através dos programas de concessão rodoviária, que resultaram na cessão de aproximadamente 20%¹⁶ da rede rodoviária

¹⁵ A taxa de motorização brasileira foi calculada pela autora com base na população estimada para julho de 2019 pelo IBGE e pela frota de veículos contabilizada pelo DENATRAN no mesmo mês, recuperada nos endereços eletrônicos <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=25272&t=resultados> e <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2019>.

¹⁶ O percentual foi calculado tomando como base a extensão total da rede rodoviária nacional e a extensão das vias concessionadas pelo Estado excluídas da gestão da IP. Informações extraídas do sítio eletrônico da IP, recuperado em <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/rede/rodoviaria>

nacional portuguesa, excluído o percentual de vias geridas pela IP.

Além disso, é de se ressaltar que o crescimento da rede rodoviária de Portugal ocorreu de forma organizada, fundamentada em planos normativos nacionais que anteviram as necessidades futuras do país. Esses planos estabelecerem requisitos de circulação em determinados tipos de vias, como por exemplo, níveis de serviço mínimos e restrições de tráfego para alguns tipos de veículos, e medidas de segurança obrigatórias, tais como a existência de separadores centrais entre as pistas e faixas de vegetação nas laterais da via, a fim de resguardá-las de interferências marginais (Portugal, 1985a, 1998b). De modo a ilustrar a melhoria da qualidade e nível de segurança da rede rodoviária de Portugal, segundo o último relatório estatístico sobre os transportes e comunicações produzido pelo INE, existem 3.122 km de vias com no mínimo duas faixas em cada sentido de circulação e dotada de separadores centrais entre os fluxos, o que representa um percentual de mais de 17% da rede rodoviária nacional portuguesa (INE, 2018b, p. 56). Em 1990, havia apenas 388,9 km de vias com essa configuração (INE, 1990, p. 80).

Acrescente-se a esse cenário, a exigência legal de realização das auditorias de segurança rodoviárias, que visam a eliminação dos pontos-negros e defeitos de geometria da via, bem como pela adequação das imperfeições (Portugal, 2014a, 2014b).

É sabido que o conjunto de medidas de intervenção viária tais como as que foram executadas em Portugal privilegiam a segurança rodoviária, com atuação especial na redução do número de acidentes e mortes no trânsito (Elvik, Høy, Vaa, & Sørensen, 2009; Haddon, 1980; Peden et al., 2004; UN, 2010). Não por acaso, foi exatamente o que ocorreu no país. Além da redução total dos números, as intervenções realizadas na rede rodoviária de Portugal contribuíram para a redução significativa do número de vítimas mortas fora das localidades (ANSR, 2018b; DGV, 2001), resultado que provavelmente seria melhor se as estradas nacionais estivessem sujeitas a pelo menos parte das exigências normativas aplicáveis às auto-estradas, aos IP e IC.

Em relação ao Brasil, apesar do aumento na extensão da rede rodoviária, não foi percebida uma melhoria na qualidade das vias ao longo do período estudado. A maior parte das rodovias brasileiras continua em ruim ou péssimo estado de conservação e com deficiências em relação à geometria da via (CNT, 2001, 2019). Não houve planejamento por parte do Estado brasileiro na construção dessas vias, que não foram projetadas ou reformuladas de forma que pudesse acompanhar o crescimento populacional e da atividade econômica do país. Prova disso é que somente 10,6% das rodovias federais são duplicadas (CNT, 2019, p. 11), ou seja, possuem separadores ou obstáculos centrais entre os sentidos de circulação. Nem mesmo os programas de concessão rodoviárias foram satisfatórios em garantir uma melhoria do trânsito brasileiro. Do total da malha rodoviária federal, somente 12% está sob a gestão do capital privado em forma de concessões (ABCR, 2019, p. 4). Em relação à qualidade dessas vias, da extensão avaliada pela Pesquisa CNT de Rodovias de 2019, 51,6% foi construída em pista simples de duplo sentido de circulação (CNT, 2019, p.

107), 20,6% delas não possui berma (CNT, 2019, p. 98), 13,8% possui trincas ou outros defeitos na superfície do pavimento (CNT, 2019, p. 95) e 60,9% apresentam algum defeito na geometria da via (CNT, 2019, p. 93).

Por esse e outros motivos, a infraestrutura de transportes brasileira, além de insuficiente em relação aos requisitos de segurança (CNT, 2019), constitui-se em um dos grandes entraves ao desenvolvimento económico do Brasil (CNI, 2019).

6.7.6 Comparação dos requisitos de segurança dos veículos automotores

É possível concluir facilmente que tanto o Brasil quanto Portugal possuíam frotas mais seguras em 2019 do que em 1990, pois muitos requisitos de fabricação e equipamentos de segurança ativa e passiva passaram a ser exigidos nesse período nos dois países. E apesar de ter sido constatada uma distância temporal considerável entre a implementação dessas medidas no Brasil, se comparadas a Portugal, é inegável que o CONTRAN tem sido eficiente em regulamentar, especialmente a partir de 2009, cada vez mais equipamentos, dispositivos e testes para garantir a segurança veicular no país.

Não obstante a melhoria do cenário da segurança veicular no Brasil, a Europa ainda se destaca no que se refere a aliança da tecnologia com a segurança na condução veicular. Podemos citar duas importantes medidas que associam essas duas temáticas e que muito contribuem para a segurança e redução da sinistralidade rodoviária nesses países: a) o sistema eCall, um sistema eletrónico de emergência instalado nos veículos e que é acionado em caso de acidentes (CE, 2015) e b) as mudanças previstas pelo Regulamento nº 2019/2144/UE, por meio do qual passarão a ser exigidos nos veículos automotores em circulação na UE, entre 2022 e 2029, equipamentos tais como o sistema avançado de travagem de emergência, de adaptação inteligente de velocidade, de aviso de afastamento da faixa de rodagem, de aviso de sonolência e de falta de atenção do condutor, de deteção de obstáculos em marcha-atrás e de controlo da pressão dos pneus, bem como a pré-instalação de dispositivos de bloqueio da ignição sensíveis ao álcool e o aparelho de registo de eventos (UE, 2019).

Outra importante questão que tem impacto na segurança dos veículos no Brasil, refere-se à não regulamentação da inspeção periódica de segurança. Apesar de estar prevista desde 1997 e das várias tentativas de regulamentação por parte do CONTRAN, todas as vezes que se tentou implementar essa medida no Brasil houve dificuldades na sua execução (CONTRAN, 2017, 2018a). A implementação dessa medida seria um importante instrumento para mitigar o distanciamento existente entre a frota circulante e os novos projetos de veículos postos em circulação, considerando que somente esses últimos submetem-se às recentes exigências de segurança veicular.

CONCLUSÃO

Esse estudo teve sua gênese na constatação de que Brasil e Portugal tinham, no início da década de 1990, altos índices de sinistralidade rodoviária, mas que ao fim de 29 anos, Portugal conseguiu reduzir expressivamente o número de mortes oriundas dos acidentes de trânsito em seu território, o que não ocorreu no Brasil. Importava descobrir quais fatores influenciaram nos resultados obtidos pelos dois países, o que direcionou essa investigação para a análise da atuação política dos respectivos governos frente à situação.

O objetivo principal era verificar se a questão da segurança rodoviária foi eleita como problema político no Brasil e em Portugal, durante os anos de 1990 a 2019, e se suas escolhas governamentais teriam contribuído para os resultados diversos no período supracitado.

Para responder a essa pergunta e às outras correlacionadas como objetivos específicos, desenhou-se um modelo de análise que, utilizando-se da teoria dos fluxos múltiplos, de Kingdon, definiu como variáveis alguns aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais relativos aos dois países estudados. O intuito era que ao final fosse possível confirmar que em Portugal a questão da segurança rodoviária foi eleita como problema político e por isso o país obteve bons resultados em relação ao número de mortos em acidentes de trânsito e à segurança rodoviária em geral, ao contrário do Brasil, cujos governantes não deram a devida atenção política ao tema.

Conforme já foi demonstrado, Kingdon defende que para que o agendamento político de uma questão ocorra é necessária a confluência de três fluxos, dos problemas, das políticas e da política, que se unidos atempadamente, formam a janela de oportunidade para o agendamento e decisão dessa questão pelo poder público (Kingdon, 2014).

O fluxo dos problemas foi representado nessa investigação pela escolha de duas variáveis do modelo de análise desenhado: a existência e atuação de entidades não governamentais na causa da segurança rodoviária e a manifestação explícita do Chefe ou Órgão do Governo sobre essa questão durante seu período de governação.

A transposição do fluxo dos problemas para as realidades portuguesa e brasileira no período de 1990 a 2019, nos permitiu verificar que tanto a percepção social quanto a política da questão da segurança rodoviária foram diferentes, na comparação entre os dois países.

Quanto à percepção social, a existência de um expressivo número de associações privadas, ONG e assemelhados ligados ao tema segurança rodoviária no Brasil e em Portugal denota que essas sociedades reconhecem o tema como um problema social relevante. Contudo, apesar do reconhecimento do problema, ficou demonstrado que existem diferenças perceptíveis entre a atuação dessas instituições nos dois países, especialmente em relação às práticas de advocacy.

A articulação e atuação das entidades portuguesas nos faz concluir que existe um maior amadurecimento dessa sociedade em relação ao tema. A própria receptividade do

Governo e dos órgãos relacionados à segurança rodoviária a essas instituições, especialmente quando da elaboração dos planos nacionais de segurança rodoviária, permite-nos concluir isso. Outro indicativo da maturidade da sociedade portuguesa nesse quesito reflete-se na participação das entidades profissionais e patronais ligadas direta ou indiretamente à segurança rodoviária nas políticas públicas executadas no país.

No Brasil, percebe-se a falta de união das organizações sociais ligadas à segurança rodoviária, o que as enfraquece e dificulta uma ação coordenada que abranja todo o território nacional. Também é perceptível que o envolvimento de algumas organizações profissionais na causa da segurança rodoviária, tais como a CNT e a CNI, está mais vinculado aos custos económicos decorrentes da falta de uma infraestrutura rodoviária adequada no país do que efetivamente com a perda de vidas humanas nos acidentes de trânsito.

Quanto à percepção política, foi constatado que os governantes dos dois países também se comportaram de maneira diversa, durante o período estudado. Enquanto todos os Governos constituídos entre 1990 e 2019 em Portugal manifestaram expressamente intenção em contribuir com a causa da segurança viária no país, no Brasil, nem todos os presidentes eleitos abordaram explicitamente o assunto. Outro ponto importante de ser salientado é que em Portugal, independentemente da orientação ideológica do Governo eleito, as ações estatais desenvolveram-se de forma congruente, progressiva e em consonância com as melhores práticas de segurança rodoviária defendidas pela UE e pela WHO, o que também não aconteceu no Brasil de forma uníssona. Nem mesmo a adesão à Década de ação proclamada pela ONU fez com que houvesse um maior engajamento dos chefes do poder executivo brasileiro com a questão da segurança rodoviária.

Ao fazer o mesmo exercício de transpor o fluxo das políticas para as realidades portuguesa e brasileira, percebemos que provavelmente este é o fluxo em que haja menos diferença entre os dois países, dentro do contexto analisado nesse estudo. O fluxo das políticas relaciona-se às soluções/alternativas passíveis de serem implementadas para atenuar os problemas, que nesse estudo referem-se aos gerados pela insegurança e sinistralidade rodoviárias.

A fim de materializar o fluxo das políticas nessa investigação, analisamos a atuação das entidades não-governamentais na causa da segurança rodoviária, os indicadores económicos gerais dos dois países, a estrutura institucional dos órgãos relacionados à questão e a influência dos organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária implementadas.

Em relação às soluções disponíveis para a mitigação dos problemas relacionados à segurança rodoviária, ambos os países tiveram um resultado satisfatório. Por óbvio, é necessário ressaltar as desigualdades estruturais e económicas existentes entre eles, mas respeitadas essas diferenças, é possível inferir que existiu um conjunto razoável de opções para melhorar, ainda que não na sua totalidade, aspetos gerais relacionados à segurança rodoviária no Brasil e em Portugal, de 1990 a 2019. Isto deveu-se, dentre outros fatores, ao

envolvimento das comunidades políticas na propositura de soluções/alternativas para os problemas relacionados à segurança rodoviária nos dois países. Em Portugal, foi perceptível a participação das organizações sociais, das entidades profissionais e patronais ligadas ao tema, das universidades e dos órgãos da UE no debate sobre a forma de reduzir a insegurança e sinistralidade rodoviárias no país. No Brasil, também foi possível verificar o envolvimento de organizações sociais, entidades profissionais e da WHO nas questões relativas à insegurança e sinistralidade rodoviárias no país, especialmente por meio da realização de estudos, produção de relatórios e desenvolvimento de ações sociais de consciencialização relacionadas à segurança rodoviária.

Ainda relacionado ao fluxo das políticas, convém analisar a estrutura administrativa relacionada à segurança rodoviária no Brasil e em Portugal.

Apesar das dificuldades encontradas para a execução de uma política nacional de trânsito no Brasil, como consequência da repartição de competências e recursos entre os entes políticos, essa condição não é, por si só, um impeditivo para que as ações de segurança no trânsito sejam implementadas de forma controlada e eficiente no país. Se a efetividade desse sistema pode ser questionada, o ajuste necessário pode ser alcançado a partir recursos já experimentados e que não exijam necessariamente uma reformulação do SNT. Conforme já foi apresentado, uma das soluções elegíveis é a denominação de uma agência central de coordenação das políticas de segurança rodoviária do país, que por meio de convênios com os outros órgãos do SNT, repassaria e controlaria os recursos financeiros destinados à realização das ações planejadas, a exemplo do que ocorreu quando da implementação do programa de emergência móvel SAMU.

Em relação à organização administrativa dos órgãos ligados à segurança rodoviária de Portugal, a estrutura existente possibilita que os fins do Estado sejam alcançados de forma satisfatória, condição alcançada especialmente após as reformulações ocorridas na década de 2000, que propiciaram a fusão de órgãos e delimitações mais específicas de competências.

Vinculado ao fluxo das políticas, existe ainda uma ressalva a se fazer em relação ao Brasil. Grande parte do reforço legal efetuado deveu-se a uma característica peculiar do sistema de normalização brasileiro nas questões relacionadas ao trânsito rodoviário. A despeito da regulamentação do CTB ser realizada por um órgão governamental, o CONTRAN, suas câmaras temáticas são compostas por técnicos de várias entidades públicas e privadas ligadas à segurança rodoviária. Assim, é permitido um maior acesso e discussão acerca das possíveis soluções e alternativas disponíveis para os problemas do trânsito rodoviário brasileiro. Esse modelo de constituição permite que as regulamentações propostas pelo CONTRAN sejam mais técnicas, sofram menos interferências políticas e sejam mais rápidas na implementação. Essa é uma das justificativas para que em alguns aspectos a segurança rodoviária no Brasil tenha avançado satisfatoriamente.

Há outro aspecto em relação ao fluxo das políticas que merece ser mencionado, mas

nesse caso, existem diferentes cenários em relação ao Brasil e Portugal.

Kingdon refere que as soluções/alternativas disponíveis para ‘solucionar’ um problema político são analisadas sob várias nuances, para só ao fim, emergir a uma efetiva consideração dos decisores políticos (Kingdon, 2014). Optamos nesse estudo por analisar as opções dos dois países para solucionar seus ‘problemas de segurança rodoviária’ também sob a ótica das suas capacidades financeiras, a fim de verificar se essa questão materializou-se como um impeditivo ou constrangimento para a concretização de medidas nos respetivos países. A análise superficial sobre os dados do PIB do Brasil e de Portugal nos induz a concluir que a situação económica desses países não foi um fator de constrangimento para a execução de políticas rodoviárias entre 1990 e 2019. Contudo, uma situação especial colocou Portugal em uma situação mais privilegiada financeiramente do que o Brasil.

Conforme foi mencionado, desde a entrada de Portugal na UE, o país é apoiado financeiramente pelo bloco, o que se refletiu especialmente nas políticas de melhoria das infraestruturas rodoviárias portuguesas e seu sistema de transportes públicos. Conforme foi demonstrado, o Brasil não contou com os mesmos benefícios financeiros, nem por parte do Mercosul, nem por outro organismo internacional. A intervenção da UE em Portugal também influenciou nas soluções eleitas pelo país em relação às normalizações de determinados procedimentos importantes para a segurança rodoviária, tais como os critérios para obtenção da carta de condução, a exigência de realização de auditorias de segurança viária e de equipamentos e sistemas de segurança obrigatórios nos veículos em circulação na UE.

Sob outra perspetiva, a intervenção da UE em Portugal nos remete também às influências no fluxo da política. Para Kingdon, o fluxo da política pode ser impulsionado por três vertentes de força política: a opinião pública nacional, as forças políticas organizadas e/ou por mudanças substanciais no poder governativo (Kingdon, 2014).

Dentro desse contexto, elegemos as variáveis ‘manifestação do Chefe ou Órgão do Governo sobre a segurança rodoviária’, ‘a influência de organismos e instituições internacionais nas práticas e normas de segurança rodoviária’ e ‘existência de planos e projetos governamentais visando a melhoria da segurança rodoviária’ para subsidiar uma conclusão nesse quesito.

No caso de Portugal, houve tanto uma pressão de forças políticas organizadas, vinculadas à UE, quanto alterações no poder governativo, que passou a ceder parcela de sua independência aos órgãos comunitários. Essa conclusão se verifica a partir da existência de planos nacionais de segurança rodoviária, previstos nos respetivos programas dos Governos eleitos, em que são apontadas como metas posicionar Portugal entre os países com menores taxas de sinistralidade entre os países da UE. No mesmo sentido, a existência de transposição de diretivas europeias com impacto na segurança rodoviária para o direito nacional português confirma ter havido alterações na forma de execução do

poder governativo.

Ao analisar o fluxo da política no Brasil, entre 1990 e 2019, percebemos ter existido um movimento político organizado, especialmente a partir de 2011, capitaneado pela WHO, em virtude da ‘Década de ação pela segurança no trânsito’. Foi proposto o primeiro plano nacional para redução de mortes e lesões no trânsito, o PNATRANS, que apesar do atraso na sua tramitação, representou um avanço em termos de política nacional de segurança rodoviária no Brasil. Percebeu-se também um incremento pelo CONTRAN de normalizações relativas à segurança dos veículos e aos critérios para obtenção e manutenção da carta de condução, também por influência das recomendações da WHO.

Em relação às alterações do poder governativo, apesar das alternâncias de ideologias políticas na assunção do poder executivo brasileiro, não foram constatadas modificações substanciais na forma de ‘realizar escolhas’ pertinentes à segurança rodoviária no país. O único presidente a abordar direta e pessoalmente as questões ligadas à segurança rodoviária e aos acidentes de trânsito foi o presidente Jair Bolsonaro, que propôs a alteração de vários artigos do CTB. Contudo, apesar do pioneirismo da ação, as proposições do presidente não foram bem recebidas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, que propuseram alterações substanciais ao projeto de lei, sob o argumento de que as propostas originais contrapunham-se ao recomendado pelas principais instituições nacionais e internacionais relacionadas à segurança do trânsito rodoviário.

A análise do conjunto de variáveis enumeradas em combinação ao disposto na teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon nos permite avaliar se houve ou não a criação da ‘janela de oportunidade’ no Brasil e em Portugal. E com isso, podemos responder se conseqüentemente foi favorecido ou não o agendamento da questão da segurança rodoviária nos dois países em estudo.

No caso de Portugal, houve a confluência dos fluxos dos problemas, das políticas e da política. A segurança rodoviária foi reconhecida como um problema social e político, foram propostas soluções viáveis técnica e economicamente para mitigar a ocorrência de acidentes e mortes oriundas do trânsito rodoviário e houve condições no cenário político português para a execução das medidas de política necessárias à consecução dos objetivos relacionados à questão.

Convém salientar também, como foi exposto durante essa investigação, que o fator decisivo da mudança das políticas de segurança rodoviária implementadas desde a década de 1990 em Portugal foi a entrada na UE. Nesse caso, ainda segundo o modelo de Kingdon, a UE pode ser interpretada como um empreendedor político nas questões de segurança rodoviária portuguesas, pois com o intuito de homogeneizar as condições sociais e económicas de todos os países do bloco, acabou por viabilizar e realizar a pressão necessária para a melhoria dos indicadores relacionados ao trânsito rodoviário em Portugal.

Em relação ao Brasil, não parece ter ocorrido a confluência dos fluxos estabelecidos por Kingdon, e em consequência disso, não teria ocorrido a janela de oportunidade que

culminaria com o agendamento da questão da segurança rodoviária no país. A despeito da quantidade de vidas brasileiras perdidas todos os anos em acidentes rodoviários, ainda existem dificuldades dos decisores políticos considerarem a segurança rodoviária como um substancial problema político, merecedor de um planejamento constante e progressivo por parte do Estado. E apesar de existirem soluções viáveis para a mitigação desse problema, salvo em situações pontuais, tais como quando da elaboração da ‘lei seca’, por exemplo, não existiram atores e/ou intervenientes políticos fortes que tenham sido capazes de alavancar a questão da segurança rodoviária na sua totalidade no Brasil. Nem mesmo a proclamação da Década de ação pela ONU e o maior envolvimento social e governativo com a questão nos últimos anos foi suficiente para provocar uma tangível reviravolta capaz de influenciar na eleição da questão da segurança rodoviária no país.

Apesar disso, não podem deixar de ser reconhecidos os avanços obtidos pelo Brasil durante o período estudado. Se considerarmos que a população cresceu aproximadamente 40%, de 1990 a 2019, e a frota aumentou em cinco vezes em relação a 1990, mesmo com um elevado número de acidentes, feridos e mortos oriundos dos acidentes de trânsito, é possível concluir que o país obteve importantes avanços em relação à segurança rodoviária, pois esses indicadores não cresceram na mesma proporção.

Se considerarmos também que uma parcela considerável do avanço de Portugal em segurança rodoviária deveu-se à influência e ao financiamento da UE e que o Brasil não conta com a mesma ajuda, mais ainda louvamos a atuação do Brasil.

Inclusive, esse estudo foi útil ao demonstrar que, dentre os critérios eleitos delimitados no modelo de análise, a diferença mais evidente dentre os fatores que influenciam na segurança rodoviária relativos aos dois países consiste nos seus sistemas de infraestruturas rodoviárias. Conforme foi demonstrado, Portugal reformulou completamente seu sistema viário a partir do início da década de 1990, tornando-o não só mais interligado com todas as regiões do país e com a Espanha, mas também mais adequado aos níveis de segurança e fluidez exigidos pela UE. Saliente-se que o investimento em infraestruturas rodoviárias também foi uma das soluções eleitas pela Espanha para o combate à sinistralidade rodoviária nesse país, conforme o estudo realizado por Bertho e Módenes (Bertho & Módenes, 2012).

Considerando esse cenário, convém sugerir que futuras investigações alarguem e aprofundem esse objeto de estudo em relação a outras medidas de política que privilegiem a segurança rodoviária e principalmente a redução do número de mortes em acidentes de trânsito. É salutar confirmar ou infirmar se o sistema viário, como medida de política eleita, é realmente um dos principais fatores com interferência nos resultados obtidos pelos dois países. No mesmo sentido, convém que outras investigações explorem com mais profundidade os fatores com influência na não eleição da segurança rodoviária no Brasil, o que foi inviabilizado devido à limitação de folhas da presente dissertação.

Por fim, corroborando todo o conhecimento aqui produzido, essa dissertação faz-se

importante para comprovar que a diferença entre os resultados em relação à segurança rodoviária obtidos por Portugal e pelo Brasil não podem ser simplificados unicamente a critérios económicos ou a questões entre ‘países desenvolvidos’ e ‘países em desenvolvimento’. Como pode ser comprovado, um dos fatores de maior influência, nesse caso específico, foi a escolha política realizada nos dois países, que no primeiro caso, deu à questão a atenção necessária, e no segundo caso, não.

Referências

- ABCR. (2019). *Relatório Anual 2018* (Rel. Tec.). Disponível em <https://abcr.org.br/institucional/biblioteca/relatorios/relatorio-anual-2018>
- ABROT. (2015). *Carta aberta da Aliança Brasileira de organizações da sociedade civil pela vida no trânsito (ABROT) à sociedade brasileira e aos delegados da II Conferência Global de Alto Nível pela Segurança Viária*. Disponível em http://transitoamigo.com.br/website/wp-content/uploads/2015/11/Carta_Abrot_conferencia_com_logo1.pdf
- ACA-M. (n.d.). *Aca-M - Quem somos*. Disponível em <https://sites.google.com/view/aca-m-pt/quem-somos/quem-somos?authuser=0>
- ACP. (n.d.). *Fique a par dos principais marcos nos mais de 100 anos de história do seu clube*. Disponível em <https://www.acp.pt/institucional/historia>
- AFESP. (n.d.). *AFESP - Quem somos*. Disponível em https://afesp.pt/quem_somos.php
- Agência EBC Brasil. (2019). *Bolsonaro ordenou o cancelamento da instalação de oito mil radares nas rodovias federais do País*. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-03/bolsonaro-cancela-instalacao-de-8-mil-radares-em-estradas-do-pais>
- ANIECA. (n.d.). *ANIECA - Quem somos*. Disponível em http://site.anieca.pt/?page_id=212
- ANSR. (2009). *Estratégia Nacional de segurança rodoviária*. Disponível em <http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Estrat%C3%A9gia%20Nacional%20de%20Seguran%C3%A7a%20Rodovi%C3%A1ria.pdf>
- ANSR. (2014). *Revisão intercalar da ENSR* (Rel. Tec.). Disponível em <http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Revis%C3%A3o%20Intercalar%20da%20ENSR.pdf>
- ANSR. (2016). *Relatório de atividades 2016* (Rel. Tec.). Disponível em [http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/06Relat%C3%B3rios%](http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/06Relat%C3%B3rios%20de%20Atividades%202016.pdf)

20Atividades%20(1)/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%202016.djc.pdf

ANSR. (2017). *Plano estratégico nacional de segurança rodoviária: PENSE 2020*. Disponível em <http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Resolu%C3%A7%C3%A3oPENSE.pdf>

ANSR. (2018a). *Programa de proteção pedonal e de combate aos atropelamentos*. Disponível em [http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Programa%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Pedonal%20e%20de%20Combate%20aos%20Atropelamentos%20\(PPPCA\)%20-%20Anexo%20das%20Freguesias.pdf](http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Programa%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Pedonal%20e%20de%20Combate%20aos%20Atropelamentos%20(PPPCA)%20-%20Anexo%20das%20Freguesias.pdf)

ANSR. (2018b). *Relatório de sinistralidade rodoviária 2018 (Rel. Tec.)*. Disponível em <http://www.ansr.pt/Estatisticas/RelatoriosDeSinistralidade/Documents/2018/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%20-%20V%C3%8DTIMAS%20A%2030%20DIAS/Relat%C3%B3rio%20Anual%20Sinistralidade%20Rodovi%C3%A1ria%202018%2030d.pdf>

ANTROP. (n.d.). *ANTROP - Homepage*. Disponível em <http://www.antrop.pt/>

ANTT. (n.d.). *ANTT: Histórico das concessões rodoviárias federais*. Disponível em http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviarias/Historico.html

APCAP. (2006). *Anuário estatístico de segurança rodoviária: ano 2006*. Disponível em <https://apcap.pt/publicacoes/>

APEC. (n.d.). *APEC - História*. Disponível em <https://www.apec.pt/?section=62>

APS. (n.d.). *Sobre a APS*. Disponível em <https://www.apseguradores.pt/pt/quem-somos/sobre-a-aps>

APSI. (n.d.). *APSI - Quem somos*. Disponível em <https://www.apsi.org.pt/index.php/pt/apsi/quem-somos/quem-somos-home>

Araújo, L., & Rodrigues, M. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, 11 – 35. Disponível em <https://journals.openedition.org/spp/2662#quotation>

Argentina. (1995). *Ley nacional nº 24.449. Ley de transito*. Disponível

- em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/818/texact.htm>
- Arretche, M. (1995). Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, 39(1), 3 – 40. Disponível em <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39>
- ASIRT. (2019). *Roads safety facts*. Disponível em <https://www.asirt.org/safe-travel/road-safety-facts/>
- Baptista, T. W., & Rezende, M. (2015). A ideia de ciclo na análise de políticas de saúde. In R. A. Mattos & T. W. Baptista (Eds.), *Caminhos para análise das políticas de saúde* (1st ed., pp. 221 – 272). Porto Alegre: Redeunida. Disponível em <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>
- BCE. (2011). Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica. Disponível em https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA
- Bertho, A., & Módenes, J. (2012). Mortalidade por acidentes de trânsito no Brasil: perspectivas a partir do caso da Espanha. In *Xviii encontro nacional de estudos populacionais*. Águas de Lindóia/SP. Disponível em <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/issue/view/37/showToc>
- Birkland, T. (2010). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making* (3rd ed.). North Carolina: M.E. Sharpe.
- BNDES. (2001). *As concessões rodoviárias* (Rel. Tec.). Disponível em https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/cadernos/cad-17.pdf
- Bobbio, N., & Bovero, M. (1994). *Sociedade e Estado na filosofia política moderna* (4th ed.). São Paulo: Brasiliense.
- Bolsonaro, J. M. (2018). *O caminho da prosperidade: Proposta de plano de governo*. Disponível em https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR

_BOLSONARO_2018.pdf

- Brasil. (1934). Decreto nº 24.497. *Aprova o plano geral de viação nacional e dá outras providências*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24497-29-junho-1934-526330-publicacaooriginal-1-pe.html>
- Brasil. (1964). Lei nº 4.592. *Aprova o Plano Nacional de Viação*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4592.htm
- Brasil. (1966). Lei nº 5.108. *Institui o Código Nacional de Trânsito*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5108.htm
- Brasil. (1967). Decreto-Lei nº 142. *Dispõe sobre o Plano Rodoviário Nacional*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-142-2-fevereiro-1967-375950-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Plano%20Rodovi%C3%A1rio%20Nacional.&text=1%C2%BA%20Fica%20aprovado%20o%20Plano%20Rodovi%C3%A1rio%20Nacional%20constante%20da%20rela%C3%A7%C3%A3o%20descritiva%20anexa.>
- Brasil. (1968). Decreto nº 62.127. *Aprova o Regulamento do Código Nacional de Trânsito*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D62127.htm#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2016%20de%20janeiro%20de,Independ%C3%Aancia%20e%2080%C2%BA%20da%20Rep%C3%BAblica.&text=Art%201%C2%BA%200%20tr%C3%A2nsito%20de,se%2D%C3%A1%20por%20%C3%AAste%20Regulamento.
- Brasil. (1973). Lei nº 5.917. *Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5917.htm
- Brasil. (1982). Lei nº 7.031. *Altera o art. 88 do CNT*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7031.htm
- Brasil. (1987). Decreto nº 94.002. *Dispõe sobre a concessão de obra pública, para construção, conservação e exploração de rodovias e obras rodoviárias federais, e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D94002.htm

- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. (1992). Decreto nº 678. *Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm
- Brasil. (1993). Decreto de 3 de agosto de 1993. *Dispõe sobre a execução do Acordo sobre Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, de 29 de setembro de 1992*. Disponível em http://canaldoservidor.infraestrutura.gov.br/images/GEIPOT/legislacao-geipot/93_8_Dec3-8-93.doc
- Brasil. (1995). Lei nº 8.987. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências..* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm
- Brasil. (1996). Lei nº 9.277. *Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais..* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9277.htm
- Brasil. (1997). Lei nº 9.503. *Institui o Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm
- Brasil. (1999). Lei nº 9.790. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências..* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm
- Brasil. (2003). Lei nº 10.830. *Altera os arts. 61, 105 e 338 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre especificidades dos veículos de duas e de três rodas*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.830.htm#art1
- Brasil. (2006). Lei nº 11.275. *Altera a redação dos arts. 165, 277 e 302 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11275

.htm

- Brasil. (2008). Lei nº 11.705. *Altera a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro*, e a Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4o do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências.. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11705.htm
- Brasil. (2009). Lei nº 11.910. *Altera o art. 105 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para estabelecer a obrigatoriedade de uso do equipamento suplementar de retenção - air bag*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11910.htm
- Brasil. (2011). Lei nº 12.379. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12379.htm
- Brasil. (2012). Lei nº 12.760. *Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12760.htm
- Brasil. (2016a). Lei nº 13.281. *Vigência Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13281.htm#art1
- Brasil. (2016b). Lei nº 13.334. *Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm
- Brasil. (2018). Lei nº 13.614. *Cria o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) e acrescenta dispositivo à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre regime de metas de redução de índice de mortos no trânsito por grupos de habitantes e de índice de mortos no trânsito por grupos de veículos*.. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13614.htm

- Brasil. (2019). Decreto nº 10.179. *Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10179.htm#art1
- Cairney, P. (2012). *Understanding public policy: theories and issues*. Palgrave Macmillan.
- Caldas, R. W. (2008). *Políticas públicas: conceitos e práticas* (Vol. 7). Belo Horizonte: Sebrae/MG. Disponível em <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>
- Câmara dos Deputados. (n.d.). *Câmara dos deputados - propostas legislativas - PL 3267/2019*. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2206203>
- Campos Neto, C. A. S., de Paula, J. M. P., & de Souza, F. H. (2011). Rodovias brasileiras: políticas públicas, investimentos, concessões e tarifas de pedágio. In *Texto para discussão nº 1668*. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1198>
- Capella, A. C. (2018). *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf
- Cardoso, F. H. (1998). *Programa Brasil em ação: dois anos*. Disponível em <https://biblioteca2.presidencia.gov.br/repositorioinstitucional/index.html>
- Castro, R. V. S. (2011). *Mercosul e a necessidade de harmonizar as legislações de trânsito* (Direito, UFSC). Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/81411/177302.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CE. (2009). Regulamento nº 661. *Relativo às prescrições para homologação no que se refere à segurança geral dos veículos a motor, seus reboques e sistemas, componentes e unidades técnicas a eles destinados*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0661&from=EN>
- CE. (2012). Regulamento nº 347. *Regulamenta os sistemas avançados de travagem de emergência*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/>

TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0347&from=EN

- CE. (2015). Regulamento nº 2015/758. *Relativo aos requisitos de homologação para a implantação do sistema eCall a bordo com base no número 112 em veículos e que altera a Diretiva 2007/46/CE*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0758&from=EN#:~:text=0%20presente%20regulamento%20estabelece%20os,respetivos%20componentes%20e%20unidades%20t%C3%A9cnicas>.
- CEE. (1970). Directiva nº 70/156/CEE. *Relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à recepção dos veículos a motor e seus reboques*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31970L0156&from=PT>
- CEE. (1985). *Tratado entre o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (Estados-membros das Comunidades Europeias) e o Reino de Espanha e a República Portuguesa, relativo à adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa à Comunidade Económica Europeia e à Comunidade Europeia da Energia Atómica*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11985I/TXT>
- CEE. (1991). Directiva nº 91/439/CE. *Relativa à carta de condução*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991L0439-20070101&from=DE>
- CEE. (1992). Directiva nº 92/6/CE. *Instalação de utilização de dispositivos de limitação de velocidade para certas categorias de veículos a motor*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0006&from=EN>
- CEE. (1996a). Directiva nº 96/27. *Regulamenta os ensaios que visam a protecção dos ocupantes dos veículos a motor em caso de colisão lateral*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996L0027-19960728&from=PT>
- CEE. (1996b). Directiva nº 96/79. *Regulamenta os ensaios que visam a protecção dos ocupantes dos veículos a motor em caso de colisão frontal*.

- Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996L0079-19970210&from=PT>
- CGPAC. (2010). *Balanço de 4 anos do PAC (2007 a 2010)* (Rel. Tec.). Disponível em <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>
- Circula seguro. (2018). *Inspeções nos motocicletos: sempre avançam esse ano?* Disponível em <https://www.circulaseguro.pt/instituicoes-e-legislacao/13298>
- CNI. (n.d.). *Portal da indústria - publicações*. Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/>
- CNI. (2014). *Atraso na execução de seis obras do PAC causa prejuízo de R\$ 28 bilhões*. Disponível em <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/atraso-na-execucao-de-seis-obras-do-pac-causa-prejuizo-de-r-28-bilhoes/>
- CNI. (2018). *Concessões Rodoviárias: Experiência internacional e recomendações para o Brasil* (Rel. Tec.). Disponível em https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/34/e0/34e0231d-138a-44b9-9554-fbbe9a571fcb/id_222691_concessoes_rodoviarias_miolo_1_1.pdf
- CNI. (2019). *Competitividade Brasil 2018-2019* (Rel. Tec.). Disponível em https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil_2018-2019.pdf
- CNPd. (n.d.). *Equipamentos de vigilância eletrônica rodoviária*. Disponível em <https://www.cnpd.pt/home/legal/equipamentos.asp>
- CNT. (n.d.-a). *Painel de acidentes rodoviários: acidentes em rodovias federais - acidentes com vítimas*. Disponível em <https://www.cnt.org.br/painel-acidente>
- CNT. (n.d.-b). *Painel de acidentes rodoviários: acidentes em rodovias federais - caracterização das vítimas*. Disponível em <https://www.cnt.org.br/painel-acidente>
- CNT. (n.d.-c). *Pesquisa CNT Rodovias 2019 - apresentação*. Disponível em <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/apresentacao>

- CNT. (n.d.-d). *Pesquisa CNT Rodovias - edições*. Disponível em <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/edicoes>
- CNT. (2001). *Pesquisa Rodoviária CNT 2001* (Rel. Tec.). Disponível em <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/edicoes>
- CNT. (2018). *Boletim estatístico CNT - Dezembro de 2018*. Disponível em <https://www.cnt.org.br/boletins>
- CNT. (2019). *Pesquisa CNT Rodovias 2019*. Disponível em <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/gerencial.pdf>
- Cobb, R., & Elder, C. (1971). The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892 – 915. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2128415>
- Cohen, M., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972, mar). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1 – 25. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2392088>
- Comissão Europeia. (n.d.-a). *Fundos europeus estruturais e de investimento*. Disponível em https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_pt
- Comissão Europeia. (n.d.-b). *Legislação - Processo legislativo - Tipos de direito europeu*. Disponível em https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_pt
- Comissão Europeia. (2011). Livro Branco: roteiro do espaço único europeu dos transportes - rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN>
- CONTRAN. (1989a). Resolução nº 734. *Reformula a Resolução Nº 670/67, que estabelece normas para a formação de condutores de veículos automotores, modelo da carteira nacional de habilitação e dá outras providências*. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/aa_ppdeficiencia/aa_ppd_legislacao/aa_ppd_legislacao_federal/Resolucao%20CENATRA%20734-89.doc

- CONTRAN. (1989b). Resolução nº 737. *Disciplina as ações e os meios para a comprovação de embriaguez de condutor de veículo*. Disponível em https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/res_ant_1998_.zip
- CONTRAN. (1994). Resolução nº 784. *Regulamenta o uso e estabelece requisitos para os vidros de segurança dos veículos*. Disponível em <https://futurelegis.com.br/legislacao/61342/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Contran-N%C2%BA-784-de-12-07-1994>
- CONTRAN. (1995a). Resolução nº 795. *Barreira Eletrônica - definição, autorização, instalação e homologação*. Disponível em https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-795-1995_95096.html
- CONTRAN. (1995b). Resolução nº 801. *Requisitos técnicos necessários à uma Barreira Eletrônica*. Disponível em https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-801-1995_95093.html
- CONTRAN. (1996). Resolução nº 820. *Define radar portátil avaliador de velocidade como equipamento que tem por finalidade avaliar a velocidade instantânea dos veículos, com o objetivo de auxiliar o controle e a fiscalização do trânsito nas vias terrestres*. Disponível em <http://geipot.gov.br/download/1996/96-13-Resol820.doc>
- CONTRAN. (1998a). Resolução nº 23. *Define e estabelece os requisitos mínimos necessários para autorização e instalação de instrumentos eletrônicos de medição de velocidade de operação autônoma, conforme o § 2º do artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-23-1998_95800.html
- CONTRAN. (1998b). Resolução nº 44. *Dispõe sobre os requisitos técnicos para o encosto de cabeça, de acordo com artigo 105, III do Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96371>
- CONTRAN. (1998c). Resolução nº 79. *Estabelece a sinalização indicativa de fiscalização*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (1998d). Resolução nº 8. *Estabelece sinalização indicativa de fiscalização mecânica, elétrica, eletrônica ou fotográfica dos veículos em circulação*. Disponível

em https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-8-1998_95848.html

CONTRAN. (2002). Resolução nº 141. *Dispõe sobre o uso, a localização, a instalação e a operação de aparelho, de equipamento ou de qualquer outro meio tecnológico para auxiliar na gestão do trânsito e dá outras providências.* Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2003). Resolução nº 146. *Dispõe sobre requisitos técnicos mínimos para a fiscalização da velocidade de veículos automotores, reboques e semi-reboques, conforme o Código de Trânsito Brasileiro.* Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2004). Resolução nº 166. *Aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.* Disponível em <https://infraestrutura.gov.br/resolucoes-contran.html>

CONTRAN. (2008). Resolução nº 277. *Dispõe sobre o transporte de menores de 10 anos e a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças em veículos.* Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2009a). Resolução nº 311. *Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso do equipamento suplementar de segurança passiva - Air Bag, na parte frontal dos veículos novos saídos de fábrica, nacionais e importados.* Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2009b). Resolução nº 312. *Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso do sistema antitravamento das rodas – ABS nos veículos novos saídos de fábrica, nacionais e importados.* Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2011). Resolução nº 396. *Dispõe sobre requisitos técnicos mínimos para a fiscalização da velocidade de veículos automotores, reboques e semirreboques, conforme o Código de Trânsito Brasileiro.* Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

- CONTRAN. (2013). Resolução nº 432. *Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB)*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolu-o-uo-432-2013c.pdf>
- CONTRAN. (2014). Resolução nº 514. *Dispõe sobre a Política Nacional de Trânsito, seus fins e aplicação, e dá outras providências.*. Disponível em <https://infraestrutura.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao5142014.pdf>
- CONTRAN. (2015a). Resolução nº 518. *Estabelece os requisitos de instalação e os procedimentos de ensaios de cintos de segurança, ancoragem e apoios de cabeça dos veículos automotores*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2015b). Resolução nº 533. *Altera o § 3º do art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277, de 28 de maio de 2008, de forma a tornar obrigatória a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças nos veículos escolares*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2015c). Resolução nº 541. *Acrescenta o § 4º ao art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277, de 28 de maio de 2008, de forma a tornar obrigatória a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças nos veículos escolares*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2015). Resolução nº 567. *Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso do sistema de controle de estabilidade, nos veículos M1 e N1 novos saídos de fábrica, nacionais e importados*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2016). Resolução nº 639. *Suspende a exigência prevista no § 4º do art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277, de 28 de maio de 2008, com redação dada pela Resolução CONTRAN nº 541, de 15 de julho de 2015, de utilização de dispositivo de retenção para o transporte de crianças com até sete anos e meio de idade em veículos utilizados no transporte escolar*. Disponível

em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2017). Resolução nº 716. *Estabelece a forma e as condições de implantação e operação do Programa de Inspeção Técnica Veicular em atendimento ao disposto no art. 104 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB)*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2018a). Deliberação nº 170. *Suspende, por tempo indeterminado, a Resolução CONTRAN nº 716, de 30 de novembro de 2017, que estabelece a forma e as condições de implantação e operação do Programa de Inspeção Técnica Veicular em atendimento ao disposto no art. 104 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB)*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/deliberacoes/deliberacao1702018.pdf>

CONTRAN. (2018b). Resolução nº 740. *Dispõe sobre as metas de redução dos índices de mortos por grupo de veículos e dos índices de mortos por grupo de habitantes para cada um dos Estados da Federação e para o Distrito Federal, de que trata a Lei nº 13.614, de 11 de janeiro de 2018, que criou o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATTRANS)*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2018c). Resolução nº 751. *Estabelece requisitos de desempenho de veículos em casos de impacto lateral em poste*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2018d). Resolução nº 752. *Estabelece requisitos de proteção aos pedestres em casos de atropelamento*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

CONTRAN. (2018e). Resolução nº 753. *Altera a Resolução CONTRAN nº 416, de 09 de agosto de 2012, que estabelece os requisitos de segurança para veículos de transporte de passageiros do tipo microônibus, categoria M2 de fabricação nacional e importado*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

- CONTRAN. (2018f). Resolução nº 754. *Altera a Resolução CONTRAN nº 445, de 25 de junho de 2013, que estabelece os requisitos de segurança para veículos de transporte público coletivo de passageiros e transporte de passageiros tipos micro-ônibus e ônibus, categoria M3 de fabricação nacional e importado*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2018g). Resolução nº 755. *Estabelece os requisitos técnicos de fabricação e instalação de Dispositivo de Proteção Antiintrusão Dianteira para veículos tipo caminhão e caminhão-trator*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2018h). Resolução nº 756. *Estabelece requisitos de proteção aos ocupantes e integridade do sistema de combustível decorrente de impacto nos veículos*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2018i). Resolução nº 757. *Estabelece os requisitos técnicos de segurança e critérios para ensaios dos sistemas de retenção das portas, fechaduras, dobradiças e seus componentes em veículos automotores*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2018j). Resolução nº 759. *Estabelece requisitos de desempenho dos sistemas de alerta e monitoramento traseiro instalados nos veículos*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2018k). Resolução nº 760. *Dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de dispositivo de aviso de não afivelamento dos cintos de segurança em veículos automotores*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- CONTRAN. (2018l). Resolução nº 765. *Dispõe sobre a proteção aos ocupantes da cabine de veículos da categoria N2 e N3, nacionais e importados*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>

- CONTRAN. (2019a). Resolução nº 777. *Estabelece o Regimento Interno das Câmaras Temáticas do CONTRAN*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao7772019.pdf>
- CONTRAN. (2019b). Resolução nº 779. *Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN)*. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-776-de-13-de-junho-de-2019-163839704>
- CONTRAN. (2020). Resolução nº 798. *Dispõe sobre requisitos técnicos mínimos para a fiscalização da velocidade de veículos automotores, elétricos, reboques e semirreboques*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>
- Coutinho, C. P. (2016). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática* (2nd ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Criança segura. (n.d.). *Criança segura - Nossos cursos*. Disponível em <https://criancasegura.org.br/sobre-nos/#entenda>
- CRP. (n.d.). *CRP - Quem somos*. Disponível em <http://www.crp.pt/>
- Cruz, A., & Pellegrino, O. (2008). *O controlo metrológico dos cinemómetros*. Disponível em http://www.marioloureiro.net/tecnica/cinemometros/CONTROLO_VELOCIDADE_080402.pdf
- da Maia Seco, A. J., Ferreira, S. M. P., Silva, A. M. B., & Costa, A. H. P. (2008). Manual do planeamento de acessibilidades e transportes [Computer software manual]. Disponível em http://www.estgv.ipv.pt/PaginasPessoais/vasconcelos/Documentos/ManualdeAcessibilidades/ManuaisCCDRNmiolo_AF/11SegRodoviaria_AF.pdf
- da Silva, L. I. L. (2002). *Programa de governo 2002*. Disponível em <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>
- da Silva, L. I. L. (2006). *Lula presidente: programa de governo 2007 - 2010*. Disponível em <http://www.enfpt.org.br/acervo/documentos-do-pt/outros-documentos/programa-de-governo-20072010.pdf>
- da Silva Monteiro, P. R. (2004). *Gestão de tráfego com o uso de*

- dispositivos eletrônicos de controle de velocidade* (Engenharia dos transportes, IME). Disponível em https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/929/1/_Paulo%20Rog%C3%A9rio%20Da%20Silva%20Monteiro.pdf
- Datasus. (n.d.-a). *Morbidade Hospitalar dos SUS por causas externas por local de internação*. Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sih/eidescr.htm>
- Datasus. (n.d.-b). *Nota Técnica Óbitos por causas externas - a partir de 1996*. Disponível em http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos_Causas_Ext_1996_2012.pdf
- DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas. *Gestión y política pública*, VI(1), 5 – 17. Disponível em http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3184/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf?sequence=1
- de Matos Pinto, I. C. (2008, jan/jun). Mudança nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Políticas Públicas*, 12(1), 27 – 36. Disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>
- de Mello, F. C. (1991). *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Disponível em <https://biblioteca2.presidencia.gov.br/repositorioinstitucional/index.html>
- DENATRAN. (n.d.). *Estatísticas - Frota de veículos*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/estatisticas-frota-de-veiculos-denatran>
- de Sousa, J. F., & Silva, F. N. (2005). *Formulação de políticas públicas no horizonte 2013 - Acessibilidade e transportes*. Disponível em http://www.qren.pt/np4/file/1433/6_Acessibilidades_e_Transportes___2005.pdf
- DGV. (1999). *Relatório de sinistralidade rodoviária 1999* (Rel. Tec.). Disponível em [http://www.ansr.pt/Estatisticas/RelatoriosDeSinistralidade/Documents/1999/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%201999%20\(PDF\).pdf](http://www.ansr.pt/Estatisticas/RelatoriosDeSinistralidade/Documents/1999/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%201999%20(PDF).pdf)
- DGV. (2001). *Relatório de sinistralidade rodoviária 2001* (Rel. Tec.). Disponível em [http://www.ansr.pt/Estatisticas/RelatoriosDeSinistralidade/Documents/2001/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%202001\(PDF\).pdf](http://www.ansr.pt/Estatisticas/RelatoriosDeSinistralidade/Documents/2001/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%202001(PDF).pdf)

- DGV. (2003). *Plano nacional de prevenção rodoviária*. Disponível em <http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Plano%20Nacional%20de%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20Rodovi%C3%A1ria.pdf>
- DNER. (1996). Manual de implantação básica de rodovia [Computer software manual]. Disponível em http://www1.dnit.gov.br/arquivos_internet/ipr/ipr_new/manuais/Manual%20de%20Implanta%E7%E3o%20B%E1sica.pdf
- DNIT. (n.d.). *Plano Nacional de Contagem de Tráfego*. Disponível em <http://servicos.dnit.gov.br/dadospnct/Inicio/institucional>
- DNIT. (2010a). *Controle de velocidade*. Disponível em <https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/operacoes-rodoviarias/controle-de-velocidade>
- DNIT. (2010b). Manual de implantação básica de rodovia. Disponível em http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/documentos/742_manual_de_implantacao_basica.pdf
- DNIT. (2019). *BrazilRap*. Disponível em <https://www.dnit.gov.br/noticias/lancamento-do-brazilrap-acontece-na-proxima-terca-feira-5-na-sede-do-dnit>
- dos Santos, J. N. D. C. M. (2017). *Avaliação da eficácia das câmaras de controlo de velocidade na cidade de Lisboa* (Engenharia civil, IST). Disponível em <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/cursos/mec/dissertacao/565303595502023>
- dos Santos, J. N. D. C. M., de Jesus Geraldo Carvalheira, C., de Picado Santos, L. G., & Magusic, R. (2019, jan). Evaluation of the speed control cameras in the city of Lisbon. *Safety*, 5(1). Disponível em <https://doi.org/10.3390/safety5010004>
- Draibe, S. M. (2007). Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(2), S174 – S183.
- Duarte, A. I. F. (2015). *Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional, 2004-2009* (Doutoramento em Políticas Públicas, ISCTE/IUL). Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/11324/1/Tese%20final%20-%20Condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20formula%C3%A7%C3%A3o%20das%20pol%C3%adticas%20p%C3%ablicas.pdf>

- Dye, T. (2013). *Understanding public policy*. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383 – 400. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/2008920>
- Elvik, R., Høy, A., Vaa, T., & Sørensen, M. (2009). *The handbook of road safety measures* (2nd ed.). Bingley, UK: Emerald.
- EPL. (2018). *Plano Nacional de Logística - 2025* (Rel. Tec.). Disponível em <https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>
- Estrada Viva. (n.d.). *Estrada Viva - homepage*. Disponível em <https://sites.google.com/view/estrada Viva/home?authuser=0>
- European Commission. (n.d.). *Connecting Europe facility (CEF) - Transport grants 2014 - 2020*. Disponível em https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cefpub/eu_investment_in_transport_in_portugal.pdf
- Eurosafe. (2007). *Childhood road safety*. Disponível em <https://www.childsafetyeurope.org/publications/info/factsheets/childhood-road-safety.pdf>
- Eurostat. (n.d.-a). *Database - Tables by themes - Transport - Modal split of freight transport*. Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Eurostat. (n.d.-b). *General government gross debt*. Disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_17_40&plugin=1
- Eurostat. (n.d.-c). *People Killed in road accidents - rate*. Disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg_11_40&language=en
- FMP. (n.d.). *FMP - Homepage*. Disponível em <https://www.fmp.pt/>
- FPCUB. (n.d.). *A FPCUB*. Disponível em <https://www.fpcub.pt/fpcub>
- Franco, I. (1993). *Princípios, metas e ações básicas*. Disponível em <https://biblioteca2.presidencia.gov.br/repositorioinstitucional/index.html>

- Fundação Thiago de Moraes Gonzaga. (n.d.). *Fundação Thiago de Moraes Gonzaga - Projetos*. Disponível em http://www.vidaurgente.org.br/site/int_projetos.php
- Fundação Thiago de Moraes Gonzaga. (2020). *Fundação Thiago Gonzaga leva experiência de mais de duas décadas em advocacy à Suécia*. Disponível em http://www.vidaurgente.org.br/site/int_comunicacao_noticias-int.php?secao=noticias&codigo=4302
- GCS. (2007). *Relatório anual de segurança interna* (Rel. Tec.). Disponível em [http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20\(RASI\)/RASI%202007.pdf](http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20(RASI)/RASI%202007.pdf)
- Gonzalez, R. S. (2008, jul-dez). O método comparativo e a ciência política. *Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas*, 2(2). Disponível em <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/issue/view/1369>
- Gourevitch, P. (1978). The second image reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, 32(4), 881 – 912. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2706180>
- GRSF. (2016). *2016 Annual report: Global road safety facility* (Rel. Tec.). Disponível em <http://pubdocs.worldbank.org/en/994961487654136161/GRSF-AnnualReport-021517-updated-LowRes.pdf>
- Haddon, W. (1980, set/out). Advances in the epidemiology of injuries as a basis for public policy. *Landmarks in American Epidemiology*, 95(5), 411 – 421. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1422748/pdf/pubhealthrep00127-0003.pdf>
- Heclo, H. H. (1982, jan). Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1), 83 – 108. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/193311>
- Hill, M. (2005). *The public policy process* (4th ed.). Essex: Pearson Education.
- Howlett, M. P., McConnell, A., & Perl, A. (2013). Reconciling streams and cycles: Avoiding mixed metaphors in the characterization of policy processes. In *Political studies association: annual conference*. Cardiff, Wales, UK. Disponível em https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/2880_640.pdf

- IBGE. (n.d.-a). *Áreas territoriais*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/novo-portal/geociencias/15761-informacoes-sobre-organizacao-do-territorio/15761-estrutura-territorial/?t=o-que-e&c=2706422>
- IBGE. (n.d.-b). *Conheça o Brasil: divisão político-administrativa e regional*. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18310-divisao-politico-administrativa-e-regional.html>
- IBGE. (n.d.-c). *Educação: taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais*. Disponível em <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-das-pessoas-de-15-anos-ou-mais.html>
- IBGE. (n.d.-d). *Educação: taxa de escolarização das pessoas entre 6 e 14 anos*. Disponível em <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-escolarizacao-das-pessoas-de-6-a-14-anos.html>
- IBGE. (n.d.-e). *Tabela 6698 - indicador 3.6.1 - taxa de mortalidade por acidentes de trânsito*. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6698#resultado>
- IBGE. (2011). *Sinopse do censo demográfico 2010* (Rel. Tec.). Rio de Janeiro. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>
- IMT. (n.d.). *Concessões*. Disponível em <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/InfraestruturasRodoviaras/RedeRodoviaria/Paginas/Concessoes.aspx>
- INE. (1990). *Estatísticas dos transportes e comunicações* (Rel. Tec.). Disponível em https://ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=402821448&att_display=n&att_download=y
- INE. (2018a). *Anuário estatístico Portugal 2018* (Rel. Tec.). Disponível em https://ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=381689773&PUBLICACOESmodo=2
- INE. (2018b). *Estatísticas dos transportes e comunicações 2018* (Rel. Tec.). Disponível em https://ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=358630755&PUBLICACOESstema=55488&PUBLICACOESmodo=2

- INIR. (2011). *Relatório de monitorização da Rede Rodoviária Nacional 2010* (Rel. Tec.). Disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/InfraestruturasRodoviaras/RedeRodoviaria/Relatrios/Relat%C3%B3rio%20de%20Monitoriza%C3%A7%C3%A3o%20da%20RRN%20-%202010_.pdf
- IP. (n.d.-a). *Rede rodoviária*. Disponível em <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/rede/rodoviaria>
- IP. (n.d.-b). *Rede rodoviária - estado da infraestrutura - indicadores de desempenho*. Disponível em <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/rede/rodoviaria/estado-da-infraestrutura/indicadores-de-desempenho>
- IP. (n.d.-c). *Rede rodoviária - subconcessões*. Disponível em <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/rede/rodoviaria/subconcessoes>
- IPEA. (2011). A mobilidade urbana no Brasil. *Comunicados do Ipea*(94). Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3494/1/Comunicados_n94_Mobilidade.pdf
- IPTRAN. (n.d.). *Instituto Paz no Trânsito - Sobre*. Disponível em <https://www.atados.com.br/ong/iptran/sobre>
- IRAP. (n.d.). *IRAP'S Values*. Disponível em <https://www.irap.org/our-values/>
- Itamaraty. (2015). Nota 460. *Declaração de Brasília – Segunda Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança no Trânsito – Brasília, 18-19 de novembro de 2015*. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12508-segunda-conferencia-global-de-alto-nivel-sobre-seguranca-no-transito>
- Jenkins, B. (1997). Policy analysis: models and approaches. In M. Hill (Ed.), *Policy process: A reader* (2nd ed., pp. 30 – 38). New York: Routledge.
- Jenkins-Smith, H., & Sabatier, P. (1994, abr-jun). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of public policy*, 14(2), 175 – 203. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/4007571>
- JFDF. (2019). *Decisão do processo nº 1033150-08.2019.4.01.3400*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/clique-aqui-ler-decisao-radares-moveis.pdf>

- Johansson, R. (2009). Vision zero: implementing a policy for traffic safety. *Safety Science*, 47(6), 826 – 831. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925753508001859>
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Essex: Pearson.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2018). *Politics, analysis, and alternatives* (6th ed.). Thousand Oaks - CA: Sage Publications.
- Lasswell, H. (1951). *The political writings os Harold D. Lasswell*. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, 65(3), 682 – 693. Disponível em https://www.jstor.org/stable/1955513?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents
- Lindblom, C. (1959). The science of “muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79 – 88. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/973677>
- Lusa. (2007). *Instalação de radares foi desajustada à realidade*. Disponível em https://www.rtp.pt/noticias/pais/instalacao-de-radares-foi-desajustada-a-realidade_n47708
- MAI, & ISCTE. (2007). Revisão PNPR - 1ª fase. Disponível em <http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Revis%C3%A3o%20do%20PNPR.pdf>
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5th ed.). São Paulo: Atlas.
- Mariano, R. (2016). *Como está o andamento do projeto de lei do movimento não foi acidente*. Disponível em <http://naofoiacidente.com.br/blog/como-esta-o-andamento-do-projeto-de-lei-do-movimento-nao-foi-acidente-2/>
- Marques, R. C., & Silva, D. (2008). As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações. *Revista de Estudos Politécnicos*, VI(10), 33 – 50. Disponível em

<http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>

Mercosul. (n.d.-a). *Objetivos do Mercosul*. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercosul/>

Mercosul. (n.d.-b). *Países do Mercosul*. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>

Mercosul. (1994). Mercosul/GMC/Resolução nº 120/94. *Seguro de responsabilidade civil do proprietário*. Disponível em https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/29585_RES_120-1994_PT_ResponPropieta.pdf

Mercosul. (1997). Mercosur/GMC/Resolución nº 75/97. *Inspeccion técnica vehicular*. Disponível em https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/22410_RES_075-1997_ES_InspTecnVehic.pdf

Mercosul. (2014). Mercosul/GMC/Resolução nº 33/2014. *Patente e sistemas de consulta sobre veículos do Mercosul*. Disponível em https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/54478_RES_033-2014_PT_Patente%20MERCOSUL.pdf

Mill, J. S. (1999). *A lógica das ciências morais*. São Paulo: Iluminuras.

Ministério da Economia. (2014). Plano estratégico dos transportes e infraestruturas. Disponível em https://www.infraestruturasdeportugal.pt/sites/default/files/files/files/PETI%203+_1.pdf

Ministério da Infraestrutura. (2018). *Avaliação das Políticas Públicas de Transportes : Segurança nas Rodovias Federais* (Rel. Tec.). Disponível em http://www.infraestrutura.gov.br/images/2018/POLITICA_PLANEJAMENTO_TRANSPORTES/documentos/APT_Seguranca_Rodovias_Federais.pdf

Ministério da Justiça. (n.d.). *Entidades qualificadas como OSCIP*. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/SistemaOscip/resultadoconsulta.asp>

Ministério da Saúde. (n.d.-a). *Datasus - Morbidade hospitalar dos SUS por causas externas*. Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sih/cnv/fruf.def>

Ministério da Saúde. (n.d.-b). *Datasus - Óbitos por causas externas*. Disponível em

<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defptohtm.exe?sim/cnv/ext10uf.def>

Ministério da Saúde. (2002). Projeto de redução da morbimortalidade por acidentes de trânsito. Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prog_reducao_acidentes.pdf

Ministério da Saúde. (2006). Política Nacional de Atenção às Urgências. Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_atencao_urgencias_3ed.pdf

Ministério da Saúde. (2017). *Projeto Vida no Trânsito*. Disponível em <https://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/acidentes-e-violencias/41896-projeto-vida-no-transito>

Ministério do Planejamento. (n.d.). *Sobre o PAC*. Disponível em <http://pac.gov.br/sobre-o-pac>

Ministério do Planejamento. (2012). *1º Balanço do PAC (Rel. Tec.)*. Disponível em <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>

Ministério do Planejamento. (2014). *PAC 2 - Balanço 4 anos (2011/2014) (Rel. Tec.)*. Disponível em <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>

Mohan, D., Tiwari, G., Khayesi, M., & Nafukho, F. (2006). *Road traffic injury prevention: training manual (Rel. Tec.)*. Disponível em https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43271/9241546751_eng.pdf?sequence=1

MPF. (n.d.). *Operação Lava Jato*. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>

MUBI. (n.d.). *MUBI - Apresentação*. Disponível em <https://mubi.pt/quem-somos/apresentacao/>

NHTSA. (2018). *Traffic safety facts – 2016 (Rel. Tec.)*. Disponível em <https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/ViewPublication/812580>

Observatório do QCA III. (2007). *Quadro de referência estratégico nacional Portugal 2007-2013*. Disponível em <http://www.qren.pt/np4/663.html#3>

- Ogushe, T. (2016, mar). Achieving safe road traffic - the experience in Japan. *International Association of Traffic and Safety Sciences Research*, 39(2), 110 – 116. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0386111216000042>
- ONSV. (n.d.). *Observatório nacional de segurança viária - Nossos projetos*. Disponível em <http://www.onsv.org.br/nossosprojetos/>
- ONSV. (2018). *Contribuição do Observatório Nacional de Segurança Viária ao plano nacional de redução de mortes e lesões no trânsito - PNATRANS*. Disponível em <http://www.onsv.org.br/19049-2/>
- Osório, L., & Oliveira, R. (2019). Sistema Nacional de Controlo de Velocidade (SINCRO). In CRP (Ed.), *9º congresso rodoviário português*. Disponível em http://crp.pt/docs/A45S136-139_Art_T3_7CRP_2013.pdf
- Peden, M., Scurfield, R., Sleet, D., Mohan, D., Hyder, A., Jarawan, E., & Mathers, C. (2004). *World report on road traffic injury prevention* (Rel. Tec.). Geneva. Disponível em <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42871/9241562609.pdf?sequence=1>
- Pereira, A. M., & Pereira, R. M. (2015). *Investimento em infraestruturas em Portugal*. FFMS. Disponível em <https://www.ffms.pt/FileDownload/1bfd5ad1-6074-4377-a7b9-fcd30384b88e/voli-investimento-em-infraestruturas-bases-de-dados-e-factos-estilizados>
- Pereira, M. (1999). *O novo Código de Trânsito Brasileiro: impactos no trânsito urbano e outros aspectos* (Engenharia, USP). Disponível em https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18137/tde-26012018-182140/publico/Dissert_Pereira_MarciaA.pdf
- Peters, B. G. (2018). *American public policy: promise and performance* (11th ed.). Los Angeles - CA: Sage Publications.
- PORDATA. (n.d.-a). *Acidentes de viação com vítimas, feridos e mortos - Continente*. Disponível em <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>
- PORDATA. (n.d.-b). *Educação - taxa real de escolarização*. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+real+de+escolariza%c3%a7%c3%a3o-987-7864>

- PORDATA. (n.d.-c). *Extensão da rede rodoviária nacional - Continente*. Disponível em <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>
- PORDATA. (n.d.-d). *Extensão das auto-estradas*. Disponível em <https://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela>
- PORDATA. (n.d.-e). *Glossário*. Disponível em <https://www.pordata.pt/Glossario>
- PORDATA. (n.d.-f). *População residente, média anual: total e por grupo etário*. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Populaç~ao+residente++média+anual+total+e+por+grupo+etário-10>
- PORDATA. (n.d.-g). *Taxa de analfabetismo segundo os censos: total e por sexo*. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+analfabetismo+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-2517>
- PORDATA. (n.d.-h). *Veículos rodoviários motorizados em circulação: total e por tipo de veículos*. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Ve%c3%adculos+rodovi%c3%a1rios+motorizados+em+circula%c3%a7%c3%a3o+total+e+por+tipo+de+ve%c3%adculos-3100>
- PORDATA. (n.d.-i). *Veículos rodoviários motorizados por mil habitantes*. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Ve%c3%adculos+rodovi%c3%a1rios+motorizados+por+mil+habitantes-3234>
- Portugal. (n.d.). Resolução nº 45. *Aprova o Plano Estratégico dos Transportes para o horizonte 2011-2015*. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/146536/details/maximized>
- Portugal. (1954a). Decreto-Lei nº 39.672. *Código da Estrada*. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/514819>
- Portugal. (1954b). Decreto nº 39.987. *Regulamento do Código da Estrada*. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/290839>
- Portugal. (1972). Decreto nº 467. *Outorga a Brisa - Auto-Estradas de Portugal a concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas*. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/686606/details/maximized?jp=true>

- Portugal. (1973). Portaria nº 832/DGV/MC. *Fixa a velocidade máxima instantânea permitida para os motociclos simples e automóveis ligeiros de passageiros e mistos sem reboque*. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/412052/details/maximized?filterEnd=1973-12-31&filterStart=1973-01-01&q=1973&perPage=100&fq=1973>
- Portugal. (1976a). Constituição da república portuguesa. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>
- Portugal. (1976b). Portaria nº 332/76/MTC. *Altera os limites de velocidade máxima instantânea, a partir de 15 de Junho de 1976, até data a fixar..* Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/31846/portaria-332-76-de-3-de-junho>
- Portugal. (1977). Portaria nº 758/MTC. *Torna obrigatório o uso dos cintos de segurança*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/32447/portaria-758-77-de-15-de-dezembro>
- Portugal. (1982a). Decreto Regulamentar nº 87. *Regulamenta as condições em que se efectua o controle da condução sob a influência do álcool*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/17889/decreto-regulamentar-87-82-de-19-de-novembro>
- Portugal. (1982b). Lei nº 3. *Condução de automóvel sob influência do álcool*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/34373/lei-3-82-de-29-de-marco>
- Portugal. (1985a). Decreto-Lei nº 380/85. *Plano rodoviário nacional*. Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1985/09/22200/32063214.pdf>
- Portugal. (1985b). Decreto Regulamentar nº 69. *Obrigatoriedade de capacetes para motociclos*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/1446/decreto-regulamentar-69-85-de-26-de-outubro>
- Portugal. (1989a). Decreto-Lei nº 352. *Estabelece o regime das inspecções periódicas de veículos, define as bases gerais da concessão do serviço de inspecções periódicas obrigatórias e revoga o Decreto-Lei n.º 154/85, de 9 de Maio*. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/548985/details/normal?types=SERIEI&numero=352%2F89&tipo=%22Decreto-Lei%22>
- Portugal. (1989b). Portaria nº 364/MIE. *Aprova o Regulamento do Controlo Metrológico dos Cinemómetros-Radar*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/38652/>

portaria-364-89-de-20-de-maio

Portugal. (1989c). Portaria nº 714/MIE. *Regulamento do Controlo Metrológico dos Cinemómetros-Radar*. Disponível em <https://dre.tretas.org/pdfs/1989/08/23/plain-39692.pdf>

Portugal. (1990). Decreto-Lei nº 124. *Crime de condução sob efeito dom álcool*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/15491/decreto-lei-124-90-de-14-de-abril>

Portugal. (1991). Programa do XII Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464042/GC12.pdf>

Portugal. (1993). Portaria nº 267/MAI. *Sujeita os veículos automóveis a inspecção periódica obrigatória*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/627995/details/maximized>

Portugal. (1994a). Decreto-Lei nº 114. *Aprova o Código da Estrada*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=349&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=

Portugal. (1994b). Decreto-lei nº 168. *Bases da concessão da nova travessia do rio Tejo ao consórcio Lusoponte*. Disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/InfraestruturasRodoviaras/RedeRodoviaria/Documents/Concessoes2014/Travessias_Tejo_Lisboa_Bases_Concessao.pdf

Portugal. (1994c). Portaria nº 849/MAI. *Regulamenta o uso de cinto de segurança pelo condutor e passageiros de veículos automóveis*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/604462/details/maximized>

Portugal. (1995a). Decreto-Lei nº 48. *Aprova o Código Penal*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109&tabela=leis&so_miolo=

Portugal. (1995b). Programa do XIII Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>

Portugal. (1996a). Decreto-Lei nº 214. *Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 91/439/CEE, alterando o Código da Estrada*. Disponível

- em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=350&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=
- Portugal. (1996b). Portaria nº 117-A/MAI. *Aprova o Regulamento de Inspeções Periódicas Obrigatórias a veículos automóveis*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/607317/details/maximized>
- Portugal. (1997a). Decreto-Lei n.º 267/97. *Estabelece o regime de realização de concursos públicos internacionais para a concessão da concepção, construção e exploração em regime de portagens sem cobrança aos utilizadores (SCUT) de lanços de auto-estradas da rede rodoviária nacional*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/661564/details/maximized?q=Lei+n.%C2%BA%2010%2F97>
- Portugal. (1997b). Decreto-Lei nº 9. *Estabelece o regime de realização dos concursos com vista à concessão de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados nas zonas norte e oeste de Portugal*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/301669/details/maximized?q=Lei+n.%C2%BA%2010%2F97>
- Portugal. (1997c). Resolução nº 42. *Cria o Conselho Nacional de Segurança Rodoviária, presidido pelo Ministro da Administração Interna, estabelece a sua composição e define as suas competências*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/79907/resolucao-42-97-de-13-de-marco>
- Portugal. (1998a). Decreto-Lei nº 2. *Alteração ao CE*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=351&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=
- Portugal. (1998b). Decreto-Lei nº 222. *Plano rodoviário nacional*. Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1998/07/163A00/34443454.pdf>
- Portugal. (1999). Programa do XIV Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>
- Portugal. (2001a). Decret-Lei nº 225. *Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2000/3/CE*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/524038/details/maximized>
- Portugal. (2001b). Decreto-Lei 265-A. *Alteração ao Código da Estrada*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php

?nid=356&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

Portugal. (2001c). Decreto-Lei nº 162. *Alteração ao Código da Estrada*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=349&tabela=lei_velhas&nversao=5&so_miolo=

Portugal. (2001d). Lei nº 77. *Alteração ao Código Penal*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_busca_art_velho.php?nid=109&artigonum=109A0069&n_versao=2&so_miolo=

Portugal. (2002a). Lei nº 20. *Altera o Código da Estrada, considerando sob influência do álcool o condutor que apresente uma taxa de álcool no sangue igual ou superior a 0,5g/l e fixando as respectivas coimas para os infractores*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/155276/lei-20-2002-de-21-de-agosto>

Portugal. (2002b). Programa do XV Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>

Portugal. (2004a). Lei nº 19. *Revisão da lei quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=227&tabela=leis&so_miolo=

Portugal. (2004b). Programa do XVI Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>

Portugal. (2005a). Decreto-Lei nº 207. *Regula os procedimentos previstos no artigo 23.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, quanto à instalação de sistemas de vigilância rodoviária e ao tratamento da informação*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=620&tabela=leis&nversao=

Portugal. (2005b). Decreto-lei nº 44. *Alteração ao Código da Estrada*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/608743/details/maximized>

Portugal. (2005c). Decreto-lei nº 46. *Dispositivo de limitação de velocidade de veículos pesados de transporte de passageiros e de mercadorias*. Disponível em http://www.arp.pt/admin/upload/ficheiros/ficheirosMultimedia/DEcreto-Lei%20n_KHuC.pdf

Portugal. (2005d). Lei nº 1. *Regula a utilização de câmaras de vídeo*

pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=319&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=

Portugal. (2005e). Lei nº 39-A. *Utilização de sistemas de vigilância rodoviária.* Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/483459/details/maximized>

Portugal. (2005f). Programa do XVII Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>

Portugal. (2006a). Lei nº 13. Disponível em http://www.arp.pt/admin/upload/ficheiros/ficheirosMultimedia/Lei%20n_xdu5.pdf

Portugal. (2006b). Lei nº 51. *Regula a instalação e utilização de sistemas de vigilância electrónica rodoviária e a criação e utilização de sistemas de informação de acidentes e incidentes pela EP - Estradas de Portugal, E. P. E., e pelas concessionárias rodoviárias.* Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/540822/details/maximized>

Portugal. (2006c). Lei nº 53-A. *Orçamento do Estado para 2007.* Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=904&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=

Portugal. (2007a). Decreto-lei nº 374. *Transforma a E. P. - Estradas de Portugal, E. P. E., em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a designar-se por EP - Estradas de Portugal, S. A..* Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/629168/details/maximized>

Portugal. (2007b). Decreto-lei nº 380. Disponível em <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/sites/default/files/files/files/DL%20380:2007,%20de%2013%20de%20Novembro.pdf>

Portugal. (2007c). Decreto-lei nº 77. *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.* Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/520462/details/maximized>

Portugal. (2007d). Lei nº 53. *Lei orgânica da PSP.* Disponível em https://www.psp.pt/Documents/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Organiza%C3%A7%C3%A3o/Lei_53-2007.pdf

- Portugal. (2007e). Lei nº 63. *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Disponível em <https://www.gnr.pt/legislacaoGNR/leiOrganica.pdf>
- Portugal. (2007f). Portaria nº 1.542/MII. *Regulamento do controlo metrológico dos cinemómetros*. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/628557>
- Portugal. (2008). Decreto-lei nº 197. *Regulamenta a Lei nº 19/2004, estabelecendo as regras a observar na deliberação da assembleia municipal que crie, para o respectivo município, a polícia municipal, e regulando, nesse âmbito, as relações entre a administração central e os municípios*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/452928/details/maximized>
- Portugal. (2009a). Portaria nº 778/MAI. *Define as áreas de responsabilidade da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP), relativas aos itinerários principais e itinerários complementares nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP)*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/493243/details/maximized>
- Portugal. (2009b). Programa do XVIII Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>
- Portugal. (2010a). Decreto-lei nº 138. *Estabelece o regime jurídico de novos procedimentos que contribuem para o aumento da segurança rodoviária, transpõe a Directiva n.º 2008/96/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro, e procede à terceira alteração do Decreto-Lei n.º 77/2007, de 29 de Março*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/306617/details/maximized>
- Portugal. (2010b). Lei nº 3-A. *Grandes Opções do Plano para 2010-2013*. Disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/609989/details/maximized>
- Portugal. (2011). Programa do XIX Governo Constitucional. Disponível em https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf
- Portugal. (2012). Decreto-lei nº 236. Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2012/10/21100/0627506282.pdf>
- Portugal. (2013). Lei nº 72. *Décima terceira alteração ao Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, e primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro*. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/499526/>

details/maximized

- Portugal. (2014a). Decreto-lei nº 122. *Estabelece o regime jurídico aplicável à realização das auditorias de segurança rodoviária*. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/318715/decreto-lei-122-2014-de-11-de-agosto>
- Portugal. (2014b). Decreto-lei nº 123. *Estabelece o regime jurídico aplicável à realização das inspeções de segurança nas rodovias em operação, nomeadamente no que respeita às regras de exercício da atividade, ao respetivo quadro fiscalizador e sancionatório e às atribuições da entidade certificadora*. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/55733177/details/maximized?types=SERIEI&search=Pesquisar&numero=123%2F2014&tipo=Decreto-Lei>
- Portugal. (2014c). Decreto-Lei nº 170-A. *Estabelece o regime jurídico da homologação e utilização dos cintos de segurança e dos sistemas de retenção para crianças em veículos rodoviários e transpõe a Diretiva de Execução n.º 2014/37/UE, da Comissão, de 27 de fevereiro de 2014*. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/58815310/details/normal?l=1>
- Portugal. (2014d). Decreto-lei nº 78. Disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1085/lei_n_%C2%BA_78_2014.pdf
- Portugal. (2015a). Decreto-lei nº 91. *Criação da IP S.A.*. Disponível em https://www.infraestruturasdeportugal.pt/sites/default/files/decreto-lei_91_de_29-05.pdf
- Portugal. (2015b). Lei nº 116. *Décima quarta alteração ao Código da Estrada*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2492&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=S
- Portugal. (2015c). Programa de XX Governo Constitucional. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/18167052/20151106-programa-governo.pdf>
- Portugal. (2015d). Programa do XXI Governo Constitucional. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>
- Portugal. (2016). Decreto-Lei nº 40. *Altera o Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, o Decreto-Lei n.º 138/2012, de 5 de julho,*

- e o Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 138/2012, de 5 de julho, transpondo as Diretivas 2014/85/UE da Comissão, de 1 de julho, e 2015/653/UE da Comissão, de 24 de abril, que alteram os anexos I, II e III da Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro, relativa à carta de condução. Disponível em https://dre.pt/home/-/dre/75060359/details/maximized?p_auth=mMoi1ID7#:~:text=Decreto%2DLei%20n.%C2%BA%2040%2F2016,-Publica%C3%A7%C3%A3o%3A%20Di%C3%A1rio%20da&text=0%20Programa%20do%20XXI%20Governo,do%20lan%C3%A7amento%20do%20Programa%20SIMPLEX.
- Presidência da República. (2019a). Despachos do Presidente da República. , 157(1), 5 –. Disponível em <http://www.in.gov.br/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-210740855>
- Presidência da República. (2019b). Medida Provisória nº 904. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv904.htm#:~:text=MPV%20904&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20do,l%E2%80%9D%20do%20caput%20do%20art.
- Presidência da República. (2019c). Projeto de Lei nº 3.267/2019. *Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e dá outras providências.* Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2206203>
- PRP. (n.d.). *Prevenção rodoviária portuguesa - Quem somos.* Disponível em <https://prp.pt/prp2/o-que-somos/>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2003). *Manual de investigação em ciências sociais.* Lisboa: Gradiva.
- Ramesh, M., & Howlett, M. P. (2003). *Studying public policy: (2nd ed.).* Ontário: Oxford University Press.
- Rodas da paz. (n.d.). *Controle social.* Disponível em <https://www.rodasdapaz.org.br/controlesocial/>
- Rodrigues, M., & Silva, P. (2015). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade.* Almedina.
- Rousseff, D. (2010). *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na*

- sociedade brasileira*. Disponível em http://deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf
- Rousseff, D. (2014). *Programa de governo Dilma Rousseff - 2014*. Disponível em <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>
- RTP. (2007, mar). Multar excesso de velocidade em perseguição é “insidioso”. *RTP Notícias*. Disponível em https://www.rtp.pt/noticias/pais/multar-excesso-de-velocidade-em-perseguiacao-e-insidioso_n41942
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189 – 220). California: Westview Press.
- Sarlet, I. W. (2010, mar/maio). A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*, 21. Disponível em <https://www.olibat.com.br/documentos/SARLET.pdf>
- Schneider, S., & Schmitt, C. (1998). O uso do método comparativo nas ciências sociais. *Cadernos de Sociologia*, 9, 49 – 87. Disponível em https://scholar.google.pt/scholar?cluster=15709953442527114173&hl=pt-PT&as_sdt=0,5&as_vis=1
- SDI. (2018). *PAC 7º Balanço (2015 - 2018)* (Rel. Tec.). Disponível em <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/37855886e9418dce3f9baf3128444233.pdf>
- Silva, M., Moraes Neto, O., Lima, C., Malta, D., & Silva Júnior, J. (2013, jul/set). Projeto Vida no Trânsito – 2010 a 2012: uma contribuição para a Década de Ações para a Segurança no Trânsito 2011-2020 no Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 22(3), 531 – 536. Disponível em <http://scielo.iec.gov.br/pdf/ess/v22n3/v22n3a19.pdf>
- Simon, H. A. (1955, fev). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 69(1), 99 – 118. Disponível em <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Simon, H. A. (1959, jun). Theories of decision making in economics and behavioral science. *The American Economic Review*, 49(3), 253 – 283. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/1809901?seq=1>

- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20 – 45. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_arttext
- SPNT/MT. (2012). *Projeto de reavaliação de estimativas e metas do PNL T - Relatório final* (Rel. Tec.). Disponível em <http://antigo.infraestrutura.gov.br/images/2014/11/PNL T/2011.pdf>
- Subirats, J. (2006). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas públicas* (Vol. 1, pp. 199 – 218). Brasília: ENAP. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1256/1/cppv1_0301_subirats.pdf
- TCU. (2009). *Ministro defende atuação do TCU na fiscalização de obras*. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ministro-defende-atuacao-do-tcu-na-fiscalizacao-de-obras.htm>
- The World Bank. (n.d.-a). *Central government debt, total (% of GDP) - Brazil*. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?locations=BR>
- The World Bank. (n.d.-b). *GDP (Current US\$) Brazil*. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2018&locations=BR&start=1990&view=chart>
- The World Bank. (n.d.-c). *GDP (Current US\$) - Portugal*. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=PT&start=1990>
- The World Bank. (n.d.-d). *GDP per capita (current US\$) - Brazil*. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BR>
- The World Bank. (n.d.-e). *GDP per capita (current US\$) - Portugal*. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PT>
- The World Bank. (2015). *Federative Republic of Brazil: nacional road safety capacity review* (Rel. Tec.). Disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/904921468232158448/pdf/Brazil-Road-Safety-review-English-official.pdf>

- Theodoulou, S. Z., & Cahn, M. A. (1995). *Public policy: The essential readings*. New Jersey: Prentice Hall.
- Transitoamigo. (n.d.). *Transitoamigo - Eventos*. Disponível em <http://transitoamigo.com.br/website/?cat=8>
- Transitoamigo. (2017). *Transitoamigo participa de audiência para votação do Projeto de lei 5568*. Disponível em <http://transitoamigo.com.br/website/?p=2713>
- TRE. (2015). Acórdão do Tribunal da Relação de Évora - Processo nº 178/11.8. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/112f5d9e8ae6063d80257e2e003edcf8?OpenDocument>
- Tribunal de contas. (2000). *Auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e do acompanhamento do PIDDAC* (Rel. Tec.). Disponível em https://erario.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2000/2s/rel030-2000-2s.PDF
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 155 – 188). California: Westview Press.
- UE. (n.d.). *Requisitos de homologação para garantir a segurança geral dos veículos e a proteção dos utentes da estrada vulneráveis*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4434255&from=PT>
- UE. (2002). Directiva nº 2002/85. *Altera a Directiva 92/6/CEE do Conselho relativa à instalação e utilização de dispositivos de limitação de velocidade para certas categorias de veículos a motor na Comunidade*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0085&from=EN>
- UE. (2004). Directiva nº 2004/11. *Altera a Directiva 92/24/CEE do Conselho relativa aos dispositivos de limitação da velocidade ou a sistemas semelhantes de limitação de velocidade de determinadas categorias de veículos a motor*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0011&from=PT>
- UE. (2006). Directiva 2006/126/CE. *Relativa à carta de condução*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0126&from=PT>

- UE. (2007). Directiva 2007/46/CE. *Estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0046&from=PT>
- UE. (2008). Directiva 2008/96/CE. *Relativa à gestão da segurança da infra-estrutura rodoviária*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0096&qid=1597867068144&from=EN>
- UE. (2012). *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT>
- UE. (2014). Diretiva nº 2014/47. *Relativa à inspeção técnica na estrada dos veículos comerciais que circulam na União e que revoga a Diretiva 2000/30/CE*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0047&from=PT>
- UE. (2018). Regulamento (UE) 2018/858. *Relativo à homologação e à fiscalização do mercado dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos, que altera os Regulamentos (CE) n.º 715/2007 e (CE) n.º 595/2009 e revoga a Diretiva 2007/46/CE*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0858&from=pt>
- UE. (2019). Regulamento nº 2019/2144. *Relativo aos requisitos de homologação de veículos a motor e seus reboques e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos, no que se refere à sua segurança geral e à proteção dos ocupantes dos veículos e dos utentes da estrada vulneráveis*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2144&from=PT>
- UN. (2010). *Global plan for the decade of action for road safety 2011-2020*. Disponível em https://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/en/
- UNDP. (2003). *Human Development Report 2003* (Rel. Tec.). Disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/264/hdr_2003_en_complete.pdf
- UNDP. (2015). *Human Development Report 2015* (Rel. Tec.). Disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf

- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019* (Rel. Tec.). Disponível em <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>
- UNECE. (2017). *About UNECE - Legal instruments - Transport*. Disponível em <https://www.unece.org/leginstr/trans.html>
- Uruguay. (1997). Decreto nº 261/1997. *Modificación al Reglamento nacional de circulación vial*. Disponível em <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/261-1997/1>
- Vias Seguras. (n.d.-a). *Anuário DENATRAN: evolução frota de veículos 1990-2003*. Disponível em http://vias-seguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_nacionais/estatisticas_do_denatran/anuarios_estatisticos_do_denatran/anuario_denatran_evolucao_frota_de_veiculos_1990_2003
- Vias Seguras. (n.d.-b). *Estatísticas do Ministério da Saúde*. Disponível em http://vias-seguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_nacionais/estatisticas_do_ministerio_da_saude
- Vias Seguras. (2013). *Aliança de ONGs cobrará do governo compromissos para a década de ação pela segurança no trânsito*. Disponível em http://vias-seguras.com/a_prevencao/ongs_contra_a_violencia_no_transito/alianca_de_ongs_cobrara_compromissos_para_a_decada_de_seguranca_no_transito
- WHO. (n.d.). *Our values, our DNA*. Disponível em <https://www.who.int/about/who-we-are/our-values>
- WHO. (2002). *A 5 year WHO strategy for road traffic injury prevention* (Rel. Tec.). Geneva. Disponível em https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42440/WHO_NMH_VIP_01.03.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- WHO. (2009). *Global Status Report on Road Safety: Time for action* (Rel. Tec.). Geneva. Disponível em https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44122/9789241563840_eng.pdf;jsessionid=EFD0A06794E663795591542A1EA3E720?sequence=1
- WHO. (2012). *Sistemas de dados: Um manual de segurança viária para gestores e profissionais da área [Computer software manual]*. Disponível em

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44256/9789275717110_por.pdf?sequence=3

- WHO. (2013). Promovendo a defesa da segurança viária e das vítimas de lesões causadas pelo trânsito: um guia para organizações não-governamentais [Computer software manual]. Genebra. Disponível em https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44854/9789248503320_por.pdf;jsessionid=9E07F221F20AA9D46DF0AEE4F4230D00?sequence=8
- WHO. (2015). *Global Status Report on Road Safety 2015* (Rel. Tec.). Disponível em https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/
- WHO. (2018). *Global Status Report on Road Safety 2018* (Rel. Tec.). Disponível em <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276462/9789241565684-eng.pdf?ua=1&ua=1>
- WTTC. (2018). *Travel and tourism: economic impact 2018 - Portugal* (Rel. Tec.). Disponível em <file:///C:/Users/camila.barbosa/Downloads/i010188.pdf>
- Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public agenda setting* (pp. 1 – 9). Northampton - MA: Edward Elgar Publishing.